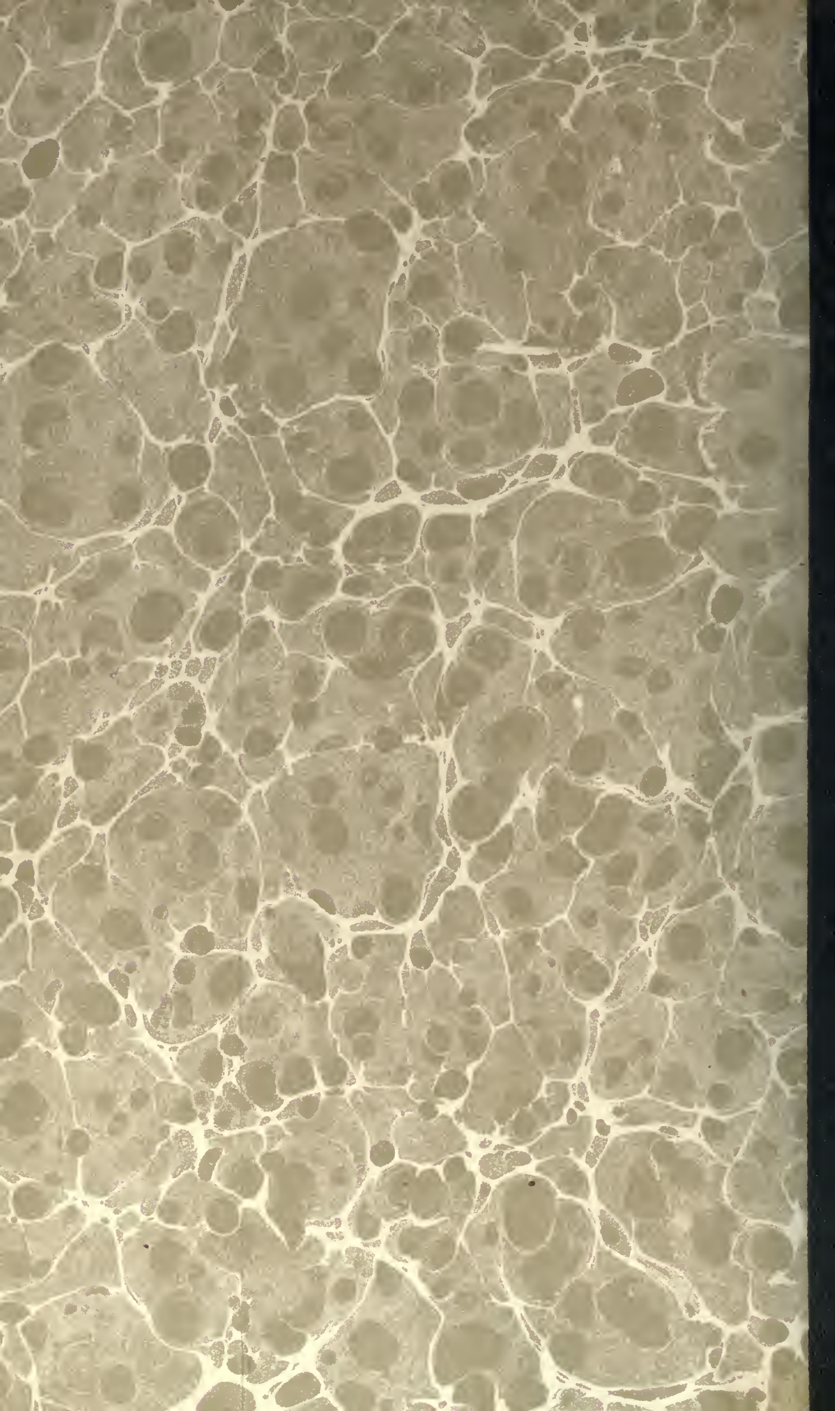
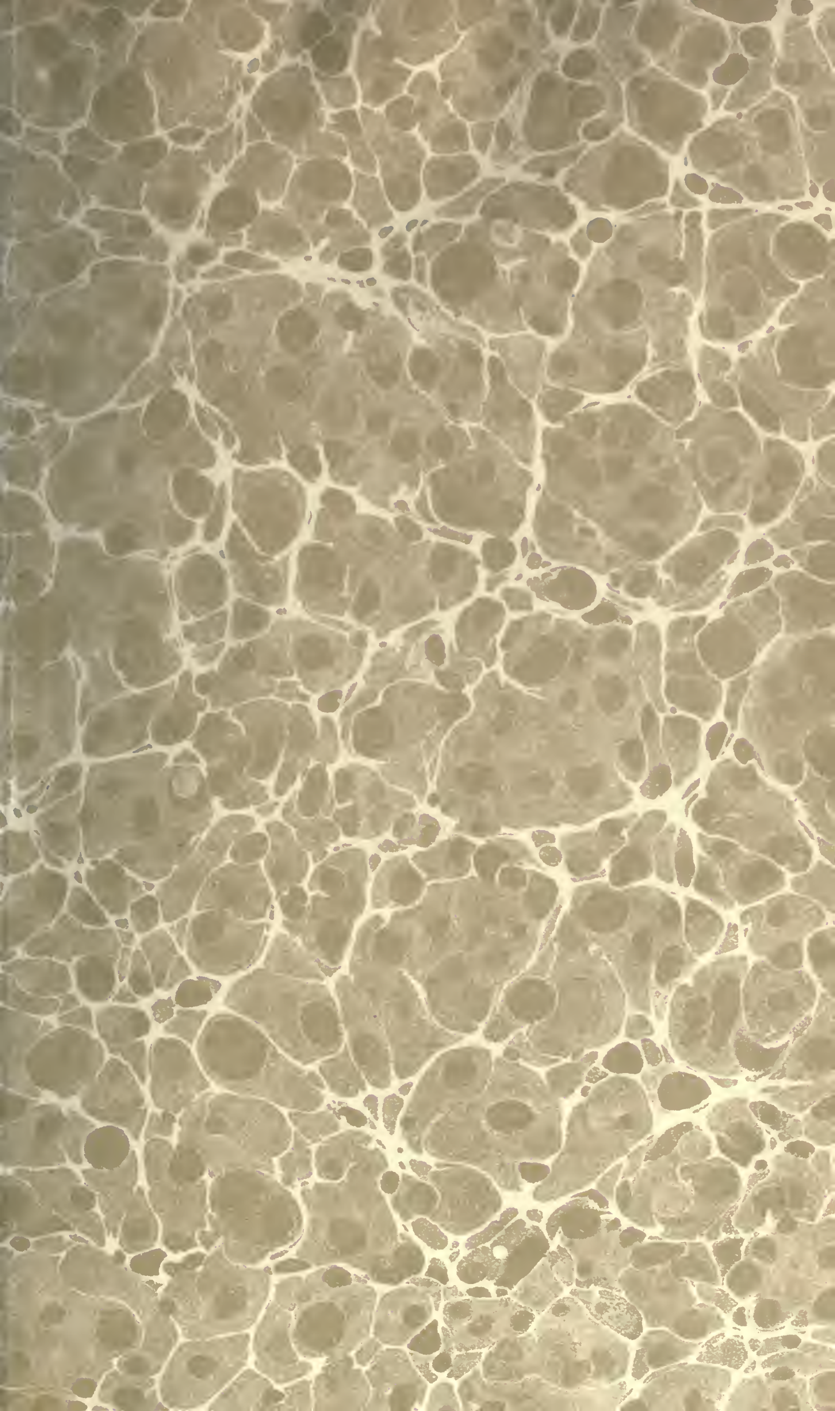






DICTIONNAIRE

DE

DROIT ADMINISTRATIF

ET DE DROIT PUBLIC

DICTIONNAIRE

DE

DROIT ADMINISTRATIF

ET DE

DROIT PUBLIC

PAR

A. GIRON

CONSEILLER A LA COUR DE CASSATION
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

TOME PREMIER 1

A — E

BRUXELLES
BRUYLANT-CHRISTOPHE & Cie, ÉDITEURS
SUCCESSEUR : ÉMILE BRUYLANT
RUE DE LA RÉGENCE, 67.

1895



DICTIONNAIRE

DE

DROIT ADMINISTRATIF

ET DE DROIT PUBLIC

A

ABUS (APPEL COMME D').

Voy. les articles LIBERTÉ DE CONSCIENCE, nº 75; — POUVOIR JUDICIAIRE, nº 16; — PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, nºs 86 et 93.

ACTES DE L'ÉTAT CIVIL.

SOMMAIRE.

1. *Sécularisation des actes de l'état civil.*
2. *Le Collège échevinal est chargé de la tenue des registres.*
3. *L'officier de l'état civil nomme et congédie ses employés.*
4. *Fonctions des officiers de l'état civil.*
5. *Des registres et des formules.*
6. *Omissions et rectifications.*
7. *Des actes de naissance.*
8. *Des actes de décès.*
9. *Publicité des registres.*
10. *Conventions diplomatiques pour la communication des actes.*

1. L'état civil a pour objet de fixer authentiquement les droits que l'homme acquiert et les obligations qu'il contracte ou transmet par la naissance, le mariage ou la mort.

La tenue des registres de l'état civil a été pendant longtemps aux mains du clergé.

Le concile de Trente (1) ordonna aux curés de tenir dans leurs paroisses des registres de mariage et de baptême.

Ces registres faisaient anciennement foi en justice.

Albert et Isabelle statuèrent, par l'article 20 de l'édit perpétuel de 1611, que les gens de loi des villes et des villages lèveraient, chaque année, un double des registres des baptêmes, mariages et sépultures; qu'ils le conserveraient dans leurs archives, et en feraient un deuxième double qu'ils déposeraient au greffe du siège supérieur auquel ils ressortissaient.

Ces dispositions furent complétées par un édit impérial en date du 6 août 1778.

Sous Louis XIV et depuis, dit de Cormenin, l'être humain ne pouvait entrer dans la vie, se reproduire et retourner à la terre sans que la religion ne présidât à sa naissance, à son mariage, à sa mort. La religion était tout l'homme, la religion était tout l'État. Spirituelle par ses sacrements, civile par ses registres, politique par ses empêchements. On était catholique ou l'on n'était pas même époux légitime. Sans la participation orthodoxe du catholicisme, point de place au foyer

(1) Sessio XXIV, cap. I et II, *de Reformatione matrimonii.*

de l'État, point de liens matrimoniaux, point de fosse au cimetière commun (1).

La Révolution française a fait prévaloir d'autres principes. On reconnaît aujourd'hui que les services publics qui s'appliquent à tous les citoyens en général, doivent être affranchis de toute ingérence religieuse.

La Constitution du 3 septembre 1791 a, la première, consacré cette innovation en disposant : « La loi ne considère le mariage que « comme un contrat civil. Le pouvoir législatif établira pour tous les habitants, sans « distinction, le mode par lequel les naissances, mariages et décès seront constatés, « et il désignera les officiers publics qui en « recevront et en conserveront les actes. »

La loi du 20 septembre 1792, publiée en Belgique le 29 prairial an IV, a sécularisé la tenue des registres de l'état civil. « Les « municipalités », dit-elle, « conserveront à « l'avenir les actes destinés à constater les « naissances, les mariages et les décès. »

La sécularisation du service de l'état civil a été itérativement consacrée par l'article 109 de la Constitution de 1831, ainsi conçu : « La rédaction des actes de l'état civil et la « tenue des registres sont exclusivement « dans les attributions des autorités commu- « nales. »

2. Le Collège échevinal est chargé de la tenue des registres de l'état civil.

Le bourgmestre, ou un échevin désigné à cet effet par le Collége, remplit les fonctions d'officier de l'état civil et est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres. (Loi comm., art. 93.)

C'est le bourgmestre qui, au vœu de la loi, est chargé en principe de remplir ces fonctions. Le Collège ne peut déléguer un échevin en son remplacement que si le bourgmestre exprime la volonté de ne pas les remplir en personne (2).

En cas d'empêchement de l'officier délégué, il est remplacé momentanément par le bourgmestre, l'échevin ou le conseiller, dans l'ordre des nominations respectives (loi comm., art. 93).

Lors donc que l'échevin délégué en qualité d'officier de l'état civil est empêché, il doit être remplacé par le bourgmestre, et si ce dernier est lui-même empêché, il est remplacé successivement par l'échevin ou par le conseiller le plus ancien dans l'ordre des nominations respectives.

La loi n'a prescrit aucune forme particulière pour constater ces empêchements (3).

— Les officiers de l'état civil sont les agents de la loi plutôt que ceux du gouvernement. Lorsque le sens de la loi leur paraît douteux, ils peuvent demander des conseils à l'administration supérieure ou au procureur du Roi. Mais ces conseils ne les lient pas. Ils conservent leur liberté d'action. S'il survient des conflits entre eux et les citoyens qui réclament leur ministère, la décision appartient aux tribunaux.

L'officier de l'état civil est incompétent pour recevoir les actes qui concernent directement lui et les siens.

L'arrêté royal du 8 juin 1823 dispose à cet égard comme suit :

« Art. 4. Les officiers de l'état civil ne « pourront recevoir aucun acte qui les con- « cerne personnellement ou qui concernerait « leurs épouses, leurs père et mère, ou leurs « enfants. Dans ce cas, le bourgmestre ou le « chef de l'administration locale nommera, « par un acte spécial, soit un autre bourg- « mestre, échevin ou assesseur, soit au « besoin un autre membre du Conseil com- « munal. »

Ces prohibitions devant être interprétées strictement, on admet que l'officier de l'état civil a capacité pour célébrer le mariage de son neveu ou celui de son beau-frère (4).

Il y a lieu d'admettre également qu'il peut célébrer le mariage de son petit-fils ou de sa petite-fille.

3. La responsabilité administrative de la tenue des registres incombe au Collège entier, mais la responsabilité juridique incombe exclusivement au bourgmestre ou à l'échevin délégué pour la rédaction des actes.

Comme l'officier de l'état civil est exposé à des poursuites pénales par le fait de ses employés, il est juste qu'il puisse les congédier sans en référer à personne, « Il peut », dit la loi communale, article 93, « avoir sous ses « ordres, et suivant les besoins du service,

(1) Défense de l'évêque de Clermont, p. 16.

(2) Arrêté royal du 30 mai 1891, *Revue de l'admin.* XXXVIII, 401.

(3) Cass., 12 mai 1890, SCHEYVEN, *Recueil électoral,* VII, 193; *Pasic.*, 1890, I, 203.

(4) *Revue comm.*, XV, 307.

« un ou plusieurs employés salariés par la « commune, qu'il nomme et congédie sans « en référer au Conseil, qui doit toujours « déterminer le nombre et le salaire des dits « employés. »

Il appartient donc au Conseil communal de décider si l'officier de l'état civil aura sous ses ordres un ou plusieurs employés.

Quand le Conseil a admis le principe et fixé le salaire, l'officier de l'état civil nomme et congédie ses employés, sans en référer au Conseil.

L'article 93 de la loi communale ne concerne pas seulement les employés aux écritures, il s'applique aussi aux médecins qui sont chargés, dans les grands centres de population, de constater les décès à domicile. Telle est l'interprétation que lui a donnée le département de l'intérieur, par une décision en date du 14 octobre 1841 (1).

Rien ne s'oppose à ce que l'officier de l'état civil choisisse le secrétaire communal comme employé de l'état civil.

4. Deux choses essentielles constituent les attributions des officiers de l'état civil.

En premier lieu, ils reçoivent les déclarations et rédigent les actes.

D'après un projet de loi déposé en 1878 par M. Delaet, la langue flamande devait être employée, à l'exclusion du français, pour la rédaction des actes de l'état civil, dans la province d'Anvers, dans les deux Flandres, dans le Limbourg et dans l'arrondissement de Louvain. Mais cette proposition n'a pas été admise par les auteurs de la loi du 22 mai 1878, qui règle l'emploi de la langue flamande en matière administrative.

Aucune loi ne réglant l'emploi des langues pour les actes de l'état civil, il appartient, dans chaque commune, au Collège échevinal de prescrire à l'officier rédacteur, selon les besoins et les intérêts de la généralité des administrés, ce qui doit se pratiquer dans la commune relativement à la langue dont il sera fait usage (cass., 19 mai 1873, *Pasic,* 1873, I, 181).

— En second lieu, les officiers de l'état civil délivrent et certifient conformes les expéditions des actes de l'état civil.

L'employé nommé par l'officier de l'état civil a seul qualité pour délivrer ces expéditions (2).

5. Les actes de l'état civil doivent être inscrits dans chaque commune sur un ou plusieurs registres tenus double (code civ., art. 40).

Les officiers de l'état civil qui auraient inscrit leurs actes sur de simples feuilles volantes, sont punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 50 francs à 300 francs (code pén., art. 263).

— Les actes de naissance, de mariage et de décès peuvent être inscrits sur un seul et même registre, tenu double, ou bien sur des registres distincts. Le Code civil permet à l'administration de choisir entre ces deux systèmes, suivant les besoins de chaque localité.

En fait, l'administration fournit trois registres distincts à toutes les communes, même quand le chiffre de leur population est minime.

— Outre les registres dont nous venons de parler, l'article 63 du Code civil en prescrit un spécial pour les *publications* de mariage.

Les procès-verbaux de déclaration de nationalité dressés en vertu des articles 9 et 10 du Code civil sont considérés comme des actes se rattachant à l'état civil. Ces déclarations doivent, dès lors, aux termes d'une circulaire du ministre de la justice en date du 19 juillet 1879, être portées sur des registres spéciaux tenus dans la forme des registres de l'état civil (3).

Chaque année les gouverneurs font confectionner les registres pour toutes les communes de leur province respective. Ces registres, timbrés en *débet,* sont, au mois de novembre, envoyés aux commissaires d'arrondissement, et ceux-ci les font coter et parapher par les présidents des tribunaux de première instance, conformément à l'article 41 du Code civil, puis les transmettent, dans le courant du mois de décembre, aux administrations communales

L'arrêté du 19 floréal an VIII, article 10, dispose :

« Le ministre de l'intérieur enverra aux « préfets, qui les adresseront aux sous-pré- « fets pour les faire passer aux maires et

(1) Wyvekens, *Commentaire de la loi comm.,* art. 93. Voy. cass., 28 juillet 1882, *Pasic.,* 1882, I, 276.

(2) Arrêté royal du 20 octobre 1888, *Revue comm.,* XXI, 325.

(3) Cette circulaire est citée dans l'arrêté royal du 8 décembre 1880, *Recueil de droit élect.,* IV, 443.

« adjoints, des modèles des actes de nais-
« sance, décès, mariage, divorce et adoption,
« pour assurer l'uniformité des actes de
« l'état civil dans toute la république. »

Si ces modèles étaient défectueux, les administrations communales auraient le droit d'exiger qu'on leur fournisse des registres en blanc, car la rédaction des actes de l'état civil est placée par la Constitution dans leurs attributions exclusives (Constitution, art. 109).

La ville de Bruxelles, notamment, use de cette faculté. Les actes de naissance qu'elle fait imprimer chaque année sont conçus dans les termes suivants :

Le . . . . ., après constatation, nous . . . . ., officier de l'état civil de la ville de Bruxelles, dressons l'acte de naissance de . . . . ., sur la déclaration de . . . . ., en présence de . . . . ., duquel acte leur a été donné lecture.

Les actes de décès sont dressés d'après une formule analogue.

D'après la formule généralement suivie, l'officier de l'état civil atteste qu'il a reçu en personne les déclarations de naissance et de décès et qu'il en a immédiatement dressé acte. A Bruxelles, au contraire, ces déclarations sont reçues par les employés de l'état civil, et l'officier de l'état civil se borne à les authentiquer après coup par sa signature. C'est ce qui ressort de la teneur même des actes dont nous venons de donner le modèle.

— Les registres sont clos et arrêtés par les officiers de l'état civil à la fin de chaque année, et, dans le mois, l'un des doubles doit être déposé aux archives de la commune, et l'autre au greffe du tribunal de première instance (code civ., art. 43).

Avant de déposer les registres au greffe, l'officier de l'état civil en dresse la table alphabétique.

Ces tables annuelles servent d'éléments au greffier du tribunal de première instance pour former les tables décennales, dont la tenue est prescrite par le décret du 20 juillet 1807 et par l'arrêté royal du 31 décembre 1851.

6. Lorsque des actes de l'état civil n'ont pas été inscrits sur les registres dans les délais prescrits par la loi, l'officier de l'état civil ne peut les rédiger et les inscrire qu'en vertu de jugements rendus en grande connaissance des causes de l'omission, contradictoirement avec les parties intéressées, ou elles appelées, et sur les conclusions du ministère public.

Le ministère public a le droit de requérir ces inscriptions d'office dans les circonstances qui intéressent l'ordre public (Avis du Conseil d'Etat du 12 brumaire an XI).

Il peut notamment lorsque des registres de l'état civil ont été perdus ou détruits, provoquer des mesures à l'effet de faire cesser les inconvénients inhérents à cet état de choses.

Son droit d'initiative est subordonné à deux conditions : 1° qu'il s'agisse, non d'une simple rectification d'actes existants, mais de l'inscription d'actes qui n'ont pas été portés sur les registres dans les délais prescrits; 2° que les mesures à prendre intéressent l'ordre public. Si ces deux conditions ne sont pas réunies, il est non recevable dans son action (Liège, 25 mars 1880, *Pasic.*, 1880, II, 254).

Lorsque la rectification d'un acte de l'état civil est demandée, il doit y être statué, sauf l'appel, par le tribunal compétent et sur les conclusions du procureur du roi. Les parties intéressées sont appelées, s'il y a lieu (code civ., art. 99).

Le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel l'acte a été reçu et qui a dans son greffe le double des registres.

Cette règle ne comporte pas d'exception, même dans le cas où il s'agit d'une demande en rectification des actes de naissance d'un père et de ses enfants reçus en des arrondissements différents (cass., 4 juillet 1889, *Pasic.*, 1889, I, 268).

Les jugements de rectification sont inscrits sur les registres par l'officier de l'état civil aussitôt qu'ils lui ont été remis; et mention en est faite en marge de l'acte réformé (code civ., art. 101).

7 La naissance d'un enfant doit être déclarée à l'officier de l'état civil par le père, ou, à défaut du père, par les docteurs en médecine ou en chirurgie, sages-femmes, officiers de santé ou autres personnes qui ont assisté à l'accouchement, et, lorsque la mère est accouchée hors de son domicile, par la personne chez qui elle est accouchée (code civ., art. 56).

Il faut que la déclaration de naissance soit faite dans les trois jours de l'accouchement, c'est-à-dire avant l'expiration du troisième jour qui suit la naissance (code civ., art. 55).

Ce délai expiré, l'officier de l'état civil ne peut plus recevoir la déclaration, si ce n'est

en vertu d'un jugement rendu contradictoirement avec les parties intéressées, et sur les conclusions du ministère public (code civ., art. 99. Avis du Conseil d'Etat, du 12 brumaire an XI).

Le Code pénal dispose que toute personne qui, ayant assisté à un accouchement, n'aura pas fait la déclaration dans le délai prescrit par le Code civil, sera punie de l'emprisonnement et de l'amende (art. 361).

Ces pénalités ne sont applicables que s'il y a eu contravention à l'article 56 du Code civil. Quand, par exemple, l'accouchement a eu lieu hors du domicile de la mère, c'est la personne chez qui elle est accouchée qui est tenue de faire la déclaration de naissance, pour autant que cette personne ait assisté à l'accouchement. Sa présence exonère la sage-femme de toute responsabilité (Bruxelles, 27 janvier 1880, *Pasic.*, 1880, II, 80).

8. L'acte de décès est dressé par l'officier de l'état civil, sur la déclaration de deux témoins, qui sont, s'il est possible, les deux plus proches parents ou voisins, ou, lorqu'une personne est décédée hors de son domicile, la personne chez laquelle elle est décédée, et un parent ou autre (code civ., art. 78).

Aux termes du décret du 20 septembre 1792, titre V, article 1er, la déclaration de décès devait être faite à l'officier public dans les vingt-quatre heures.

Le code civil s'est abstenu de reproduire cette disposition. Il ne fixe pas le délai dans lequel le décès doit être déclaré à l'officier de l'état civil. Il appartient, dès lors, à ce fonctionnaire d'apprécier si une déclaration de décès est tardive ou non, et de décider s'il rédigera acte de la déclaration ou s'il exigera un jugement ordonnant l'inscription du décès (1).

Lorsqu'on présente à l'officier de l'état civil le cadavre d'un enfant nouveau-né, il doit inscrire l'acte sur le registre des décès. Mais cette inscription ne préjuge pas la question de savoir si l'enfant a vécu, question dont la solution est réservée, le cas échéant, aux tribunaux.

9. Les registres de l'état civil sont publics.

L'article 45 du Code civil, modifié par la loi du 2 juin 1894, dispose :

« Toute personne peut se faire délivrer « par les dépositaires des registres de l'état « civil des extraits de ces registres.

« Les actes inscrits sur les registres, ainsi « que les extraits certifiés conformes aux « registres et dûment scellés, font foi jusqu'à « inscription de faux.

« Ces extraits sont revêtus, sans frais, du « sceau de l'administration communale ou « du sceau du tribunal de première instance « par le greffe duquel l'acte est délivré.

« Les extraits destinés à servir à l'étranger « qui, en vertu des usages ou des conven- « tions diplomatiques, doivent être soumis « à la légalisation judiciaire, sont légalisés « par le président du tribunal de première « instance ou par le juge qui le remplace.

« Peuvent, néanmoins, les juges de paix « et leurs suppléants qui ne siègent pas au « chef-lieu du ressort du tribunal de pre- « mière instance, légaliser, concurremment « avec le président du tribunal, les signa- « tures des officiers de l'état civil des com- « munes qui dépendent de leur canton. »

L'article 45 du Code civil portait, dans sa rédaction ancienne, que les extraits délivrés conformes aux registres et légalisés par le président du tribunal de première instance font foi jusqu'à inscription de faux.

Aujourd'hui, la légalisation est remplacée par le sceau de l'administration communale ou par le sceau du tribunal de première instance. L'apposition du sceau officiel garantit suffisamment l'authenticité des extraits.

La légalisation n'est plus requise que pour les extraits qui doivent être produits à l'étranger.

Le coût des expéditions ou extraits est réglé comme suit par l'arrêté royal du 24 mai 1827 combiné avec la loi du 28 juillet 1879 :

Actes.	Droits d'expédition.	Droits de timbre.
De naissance . . . fr.	0 53	1 30
De décès	0 53	1 30
De mariage	0 85	1 30
De divorce	0 85	1 30
Adoption d'enfant . . .	0 85	1 30
Reconnaissance d'enfant	0 53	1 30
Certificat de non-opposition	0 53	0 50
Affiche de publication .	—	0 50
Carnet de mariage . .	—	0 50
Expédition ou extrait d'actes de publication de mariage	0 50	0 50

(1) *Revue de l'admin.*, XXXV, 315.

Il résulte des termes de cet arrêté que les extraits des actes de l'état civil doivent être délivrés sur papier timbré et non sur papier libre (circulaire Int., 12 mai 1874).

Sont exemptes de l'obligation d'acquitter les droits établis pour la délivrance des expéditions ou extraits des registres de l'état civil, les personnes qui, par un acte émané de l'autorité communale, justifient de leur indigence (arr. roy. du 24 mai 1827, art, 3).

Il est défendu de rien exiger ou percevoir au delà de ce qui précède, pour la délivrance des expéditions ou extraits des actes (arr. roy. du 24 mai 1827).

Néanmoins, à Bruxelles, on exige des rémunérations spéciales du chef de recherches dans les registres de la population ou de l'état civil, de légalisation de signatures, etc.

Les droits qui se perçoivent dans cette ville pour la délivrance des expéditions ou extraits des actes de l'état civil sont tarifés comme suit :

Acte de naissance : 2 fr. 30 c.;
Acte de décès : 2 fr. 30 c.;
Acte de mariage : 2 fr. 62 c.;
Acte de divorce : 2 fr. 62 c.;
Acte d'adoption : 2 fr. 62 c.;
Reconnaissance d'enfants : 2 fr. 30 c.;
Carnet de mariage : 2 francs;
Certificat de non-opposition : 2 francs (1).

10. Le gouvernement belge et le gouvernement italien se sont engagés à se remettre réciproquement, sans frais, des expéditions dûment légalisées des actes de naissance, des actes de reconnaissance d'enfants naturels lorsque ces actes ont été reçus par un officier de l'état civil, des actes de mariage et des actes de décès dressés sur leur territoire et concernant des citoyens de l'autre État (2).

Des arrangements analogues ont été conclus avec la France (3), avec le Luxembourg (4), avec la principauté de Monaco (5) et avec la Roumanie (6).

Les actes communiqués en vertu des conventions internationales doivent être classés et conservés dans les archives, mais ne peuvent pas être transcrits sur les registres de l'état civil.

Aucune disposition légale ne permet, en effet, de transcrire sur les registres d'une commune les actes reçus dans une autre commune, soit belge, soit étrangère.

Il n'y a d'exception qu'à l'égard des actes de décès des personnes qui sont mortes dans une commune autre que celle de leur domicile et des actes constatant la célébration des mariages contractés par des Belges en pays étranger (7) (code civ., art. 80 et 171).

ACTES ILLÉGAUX.

SOMMAIRE.

1. *Les tribunaux ne doivent appliquer les actes de l'administration que s'ils sont conformes aux lois.*
2. *Portée de l'article 107 de la Constitution,*
3. *La légalité des actes administratifs doit être appréciée sous le rapport de la compétence, du fond et de la forme.*
4. *L'article 107 concerne même les actes administratifs antérieurs à l'année 1831.*
5. *Le contrôle des tribunaux ne s'exerce pas sur les actes de juridiction contentieuse.*
6. *Les tribunaux doivent-ils appliquer les arrêtés communaux et provinciaux qui sont contraires à un arrêté royal ?*
7. *L'expression* Cours et tribunaux *comprend les corps administratifs qui sont investis d'une juridiction contentieuse.*
8. *Est-il permis de résister par la force aux actes illégaux de l'autorité ?*
9. *La Grande Charte anglaise et la Joyeuse Entrée du Brabant.*
10. *Le droit d'insurrection a été consacré par les Constitutions de 1791 et de 1793.*
11. *Le Code pénal reconnait implicitement le droit de résister aux actes oppressifs des autorités publiques.*

1. Le pouvoir exécutif, à tous ses degrés, est concentré dans les mains du Roi. C'est le Roi qui nomme aux emplois d'administration générale, qui choisit les chefs des administrations communales, qui délègue des commissaires auprès des Conseils provinciaux, qui commande les forces de terre et de mer, etc.

(1) Voy. la *Revue comm.*, XXVIII, 46.
(2) Déclaration du 17 juillet 1876, *Pasinomie*, à sa date.
(3) Déclaration du 25 août 1876.
(4) Déclaration du 21 mars 1879.
(5) Déclaration du 25 novembre 1876.
(6) Déclaration du 4 mars 1881.
(7) Circulaire min. du 16 avril 1892, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 125.

Ce pouvoir immense, qu'anime une volonté unique, est-il le souverain appréciateur du sens et de la portée des lois qu'il a mission d'exécuter? Les tribunaux n'ont-ils pas le droit de contrôler ses interprétations et de vérifier la légalité de ses actes?

A cette question, tous ou presque tous les publicistes français répondent, en se fondant sur le principe de l'indépendance du pouvoir administratif, que l'administration ne serait plus un pouvoir s'il lui fallait subir l'autorité d'un juge chaque fois qu'il s'agit d'interpréter les lois qui la régissent. Ordonner les mesures administratives, disent-ils, c'est administrer, et juger les réclamations que ces mesures soulèvent, c'est encore administrer.

Cette formule renferme, dans son énoncé absolu, une part de vérité et une part d'erreur.

Chargée de réaliser en fait les prescriptions que les lois décrètent en principe, l'administration a le pouvoir discrétionnaire de choisir, parmi les mesures de détail et d'application, celles qu'elle croit les plus propres à atteindre ce résultat. Quels que soient le mérite intrinsèque, l'opportunité, la convenance, la sagesse de ses décisions, les citoyens doivent s'y soumettre, parce que, dans la sphère de ses attributions, elle est souveraine et, partant, infaillible et irresponsable. Sous ce rapport elle est autonome, indépendante, et elle échappe à la censure des tribunaux.

Mais son autonomie est limitée au libre exercice de ses attributions légales. Si elle prend des arrêtés ou des décisions qui, pour parler comme la Constitution, ne sont pas *nécessaires* pour l'exécution des lois, elle agit en dehors de sa souveraineté, et son indépendance, loin d'être un bienfait, devient un fléau pour les administrés dont elle viole les droits.

La question de savoir si elle a, dans tel ou tel cas déterminé, excédé les limites de sa compétence rentre dans les attributions naturelles du pouvoir judiciaire, car il s'agit d'interpréter le sens d'une loi ou d'un règlement pour en faire l'application à un cas spécial et douteux, ce qui constitue, par essence, la mission des tribunaux.

Ce droit d'interprétation ne peut appartenir à l'administration, à qui on impute un excès de pouvoir; il n'est pas équitable qu'elle soit juge et partie dans sa propre cause.

On ne pourrait, sans mettre en péril les garanties qui font la sécurité des droits individuels, laisser à l'administration seule le pouvoir de fixer l'étendue de ses attributions.

Abandonnée à elle-même, elle deviendrait omnipotente et tyrannique. Les tribunaux, liés par des interprétations erronées ou arbitraires, ne seraient plus les esclaves de la loi, mais serviraient les passions des administrateurs.

Ces appréhensions sont loin d'être chimériques. Elles se sont réalisées dans notre pays à la suite de l'arrêté célèbre du 5 octobre 1822, par lequel le roi Guillaume I[er] s'était proclamé le juge supérieur et en dernier ressort de la légalité et de la validité des règlements, ordonnances et résolutions émanés des autorités administratives, ainsi que des actes faits par les administrateurs dans l'exercice de leurs fonctions. Les abus engendrés par la mise en pratique de cette théorie autoritaire ont largement contribué à l'explosion révolutionnaire de 1830.

C'est pourquoi la Constitution belge a retiré au pouvoir exécutif le privilège de régler lui-même les limites de sa compétence, Après avoir établi que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, elle dispose, en termes explicites, que les Cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois (1) (Constitution, art. 78 et 107).

Toutefois, les tribunaux n'ont pas le pouvoir illimité de critiquer la légalité de tous les actes de l'administration, quel qu'en soit l'objet. Leur contrôle ne s'exerce qu'à l'égard des actes qui statuent sur les droits civils ou politiques de celui qui en poursuit l'exécution ou qui les conteste (2). (Voy. l'article COMPÉTENCE, n° 7.)

2. Les Cours et tribunaux ne doivent prêter leur concours à l'exécution des actes administratifs que si ces actes sont *conformes aux lois*.

Un membre du Congrès avait proposé de dire que les tribunaux n'appliqueront que les règlements *non contraires* aux lois.

Cette rédaction fut écartée, parce qu'elle aurait laissé au gouvernement la faculté de

(1) Voy. l'étude de M. Lejeune sur le droit des tribunaux de vérifier la légalité des actes administratifs, chap. II.

(2) Cass., 29 mai 1845, *Pasic.*, 1846, I, 32.

prendre des arrêtés sur des objets non réglés par les lois, et d'empiéter ainsi sur le domaine de la Législature.

Il ne suffit donc pas qu'un règlement ne soit pas en contradiction avec la loi, il faut, de plus, qu'il soit *conforme* à la loi dans laquelle il puise sa raison d'être, qu'il n'en dénature pas l'économie ou la portée, et qu'il soit *nécessaire* pour son exécution.

3. Les Cours et tribunaux apprécient la légalité des actes administratifs sous le triple rapport de la compétence, du fond et de la forme.

Ils doivent refuser l'application d'un acte qui émane d'une autorité incompétente. Quand, par exemple, un étranger a une résidence stable en Belgique, il ne peut être expulsé du royaume, aux termes de la loi du 6 février 1885, qu'en vertu d'un arrêté royal. Si l'ordre d'expulsion émane de l'administrateur de la sûreté publique, les tribunaux doivent le considérer comme nul et non avenu (Bruxelles, 4 juillet 1846, *Pasic.*, 1847, II, 44).

Les Cours et tribunaux ne peuvent pas concourir à l'application d'une mesure administrative qui, au fond, est contraire à la loi, telle qu'une concession de mines octroyée par le gouvernement en dehors des conditions déterminées par la loi du 21 avril 1810, article 67 (cass., 18 juin 1868, *Pasic.*, 1868, I, 374).

Le pouvoir judiciaire doit également refuser son concours à l'exécution d'un acte administratif qui n'aurait pas été précédé ou accompagné des formalités essentielles prescrites par la loi, si, par exemple, le Roi ordonnait l'extradition d'un étranger sans avoir pris l'avis de la Cour d'appel, s'il nommait un bourgmestre en dehors du Conseil communal sans un avis conforme de la Députation permanente du Conseil provincial; s'il concédait l'exploitation d'une mine sans avoir rendu publique la demande en concession; si une concession de péages n'avait pas été précédée de l'enquête prescrite par la loi du 10 mai 1862 (Gand, 7 juillet 1876, *Pasic.*, 1876, II, 375).

4. L'article 107 de la Constitution doit-il être appliqué aux décrets et arrêtés antérieurs à 1831?

L'affirmative paraît certaine. L'article 107 est conçu en termes généraux. Il régit même les actes administratifs anciens, quand ces actes ne sont pas conformes aux lois en vigueur à l'époque où ils ont paru.

Il autorise notamment les tribunaux à écarter l'application des arrêtés pris par le roi Guillaume à l'époque où il n'était plus investi du pouvoir législatif, pour autant que ces arrêtés dérogent soit aux lois, soit aux décrets impériaux tenant lieu de lois, qui étaient en vigueur sous la monarchie néerlandaise (1).

5. Le contrôle des tribunaux s'exerce librement sur les actes de l'administration active. Lorsqu'un acte de cette nature leur paraît contraire à la loi, ils doivent le réputer non avenu et s'abstenir d'y coopérer.

Il en est autrement à l'égard des actes de juridiction contentieuse émanés des corps administratifs. Les Cours et tribunaux n'ont pas le droit de vérifier et d'apprécier la légalité intrinsèque de ces actes, qui ont toute l'autorité de la chose jugée. Il n'est pas possible de remettre en question ce qui a été décidé par un tribunal administratif.

Quand, par exemple, une Députation permanente a statué sur la réclamation formée par un contribuable contre le rôle d'une taxe provinciale ou communale, sa décision établit définitivement et irrévocablement la dette fiscale du réclamant. Aucune Cour de justice ne pourrait, sous le prétexte que la Députation permanente aurait mal appliqué la loi, infirmer cet acte de juridiction contentieuse.

Ce principe a été appliqué dans l'espèce que voici.

La loi du 19 mars 1866 attribue, en cas de contestation, à la juridiction administrative le règlement de l'impôt établi à la charge des industriels pour les dégradations extraordinaires qu'ils occasionnent aux chemins vicinaux.

Ces impositions sont fixées par le Conseil communal, sauf recours à la Députation permanente en premier degré et au Roi en deuxième degré.

L'arrêté royal qui statue sur l'imposition est un acte de souveraineté qui a toute l'autorité de la chose jugée, et il en est de même de la décision prise par la Députation per-

(1) Cass., 18 juin 1868, *Pasic.*, 1868, I, 374; Bruxelles, 11 mai 1883, *Pasic.*, 1883, II, 198.

manente, si elle n'est pas déférée au juge supérieur.

Il n'appartient donc pas aux tribunaux, pas même à la Cour de cassation, de rechercher si le litige a été bien ou mal jugé, et si la décision rendue au contentieux par l'autorité administrative compétente est ou non conforme à la loi (cass., 23 février 1885, *Pasic.*, 1885, I, 67).

Voici un autre exemple, emprunté à la législation sur les fabriques d'église.

Les articles 11 et 12 de la loi du 4 mars 1870 investissent la Députation permanente du pouvoir de décider les contestations qui s'élèvent entre une fabrique d'église et son trésorier au sujet de ses comptes. La décision est notifiée aux intéressés, qui peuvent prendre leur recours au Roi dans les trente jours de la notification.

L'arrêté royal qui clôture le différend est un acte de juridiction contentieuse, qui a l'autorité de la chose jugée et qui constitue un titre définitif et irrévocable. Les tribunaux judiciaires sont incompétents pour le réformer (trib. de Bruxelles, 17 décembre 1892, *Pasic.*, 1893, III, 74).

6. On s'est demandé si les tribunaux doivent, en s'inspirant de l'esprit de l'article 107 de la Constitution, refuser d'appliquer un règlement provincial ou communal qui serait contraire à un arrêté du Roi, ou une décision de l'autorité communale, sous prétexte qu'elle ne serait pas conforme à une ordonnance provinciale.

On avait proposé, lors de la discussion de l'article 107, d'en étendre le principe à ces diverses hypothèses. Cette proposition fut écartée sans qu'on ait dit pourquoi.

Elle devait l'être par le motif que les autorités provinciales et communales puisent dans leur origine élective le pouvoir propre et indépendant de régler ce qui est d'intérêt purement local. Lors donc qu'une ordonnance communale est contraire à un règlement provincial ou général, cette antinomie n'est pas une cause de nullité si l'administration supérieure a elle-même franchi les bornes de sa compétence et envahi le domaine communal. Un règlement provincial, par exemple, n'a pas la puissance d'abroger les règlements communaux touchant la police des cabarets ou la police des incendies. Ces règlements doivent être appliqués par les tribunaux nonobstant l'existence de l'ordonnance provinciale avec laquelle ils sont en opposition (voy. les articles POLICE COMMUNALE, n° 18, et POUVOIR COMMUNAL, n° 4).

7. L'expression *Cours et tribunaux*, dont se sert l'article 107 de la Constitution, doit être prise dans un sens général, et non dans une acception restreinte. Elle s'entend, non seulement des tribunaux judiciaires, mais encore de toutes les autorités investies d'une juridiction contentieuse.

Quand, par exemple, les Députations permanentes connaissent des réclamations contre les impositions communales directes, elles exercent une véritable juridiction contentieuse qui n'est pas bornée aux questions de l'assiette et de la répartition de l'impôt. Comme toute juridiction contentieuse, elles ont le droit et le devoir d'examiner si les arrêtés ou les règlements qu'elles sont chargées d'appliquer sont conformes à la loi (cass., 2 novembre 1882, *Pasic.*, 1882, I, 374).

8. Est-il permis de repousser par la force l'exécution d'un ordre illégal de l'autorité?

Le droit de résistance individuelle aux actes oppressifs est de la même nature que le droit d'insurrection collective qui appartient aux peuples opprimés par leurs gouvernants.

Si l'on se place dans le domaine de la spéculation pure, on est tenté de nier d'une manière absolue la légitimité du droit d'insurrection, attendu que le souverain, quel qu'il soit, est censé résumer en soi la somme de toutes les intelligences et de toutes les volontés individuelles, et qu'il n'est, par conséquent, jamais permis de lui résister par la force. *Præsumuntur leges sancte et pie conditæ.* Tel est l'adage antique. Le mépris ou la violation de la loi doit donc être considéré comme une faute ou un crime.

« L'idée de la souveraineté, dit Kant, c'est-à-dire l'idée d'une volonté collective, se donnant à elle-même des lois, est une chose sainte. Or, quoique cette idée ne soit qu'une conception de la raison pure, elle est réalisée, imparfaitement sans doute, mais, enfin, dans une certaine mesure, par un peuple réuni par des lois sous une autorité supérieure, quelle qu'elle soit. Cette représentation, si imparfaite qu'elle soit, d'une constitution juridique est sacrée comme cette constitution elle-même; car tout objet d'expérimentation étant toujours infiniment inférieur à

l'idée pure qui en est la forme, il n'y a pas une seule constitution parmi les hommes qui ne pût être renversée comme imparfaite, si on ne leur appliquait à toutes le bénéfice de l'inviolabilité. Ce n'est pas à dire qu'une constitution ne puisse s'améliorer, mais elle ne le peut que par le moyen de réformes, et non par des révolutions. Que si, au contraire, le peuple en appelle à la force, il détruit par là même toute constitution juridique et il remplace l'état social par l'état de nature. Qui décidera, d'ailleurs, entre le chef et le peuple, chacun étant juge dans sa propre cause? Il faudrait donc qu'il y eût au-dessus du souverain un autre souverain qui décidât entre lui et le peuple, ce qui est contradictoire (1). »

Luther, qui avait été témoin des excès commis en Allemagne par les paysans révoltés, condamnait en termes sévères le principe même du droit d'insurrection : « L'in- « surrection », disait-il, « n'est bonne en « aucune manière, elle n'amène jamais l'amé- « lioration que l'on cherche par elle. L'in- « surrection n'a pas de discernement, et « d'ordinaire elle frappe les innocents plutôt « que les coupables. Ainsi la révolte n'est « jamais juste, si juste qu'en soit le motif. « Elle produit plus de mal que de bien, con- « formément au dicton : le mal produit le « pire. L'autorité et le glaive, dit saint Paul, « sont institués pour punir les méchants et « protéger les bons, et pour empêcher la « révolte. Mais quand se lève le seigneur « *Omnes,* il ne sait ni trouver ni tenir la dis- « tinction entre les bons et les méchants. Il « frappe dans la masse au hasard, et ne peut « rien faire sans commettre les plus grandes « iniquités (2). »

Toute révolte, toute insurrection ramène le peuple à l'état de nature. Or, un état social quelconque, même vicieux, est encore préférable à l'état de nature. Telle est, en résumé, la doctrine développée par Kant et par Luther.

A cet argument, on peut répondre, non sans raison, que quand le souverain viole la Constitution nationale, méconnaît les engagements qu'il a pris envers les gouvernés, foule aux pieds l'honneur et la vie des citoyens, ou s'empare arbitrairement de leurs biens, il détruit le pacte social et rétablit lui-même l'état de nature. La résistance devient alors légitime, et c'est le droit du plus fort qui l'emporte.

« Le peuple », dit Locke dans son *Essai sur le gouvernement civil,* « ne peut pas aliéner « son droit de souveraineté, et il conserve « toujours le droit de se défendre contre un « gouvernement tyrannique. Il s'est réservé « implicitement, en vertu d'une loi qui pré- « cède toutes les lois positives, le droit de « résister à l'oppression. »

Des théologiens éminents se sont prononcés dans le même sens. Ils ont admis qu'il est permis de résister à des lois injustes; ils enseignent que le peuple, quand il n'a plus d'autre moyen de défendre ses droits, peut renverser un gouvernement qui oublie sa mission et ses devoirs jusqu'à se faire le tyran et le bourreau de ses propres sujets (3).

Guillaume le Taciturne énonçait les mêmes maximes dans la harangue qu'il adressait aux Etats généraux des Pays-Bas pour les engager à prononcer la déchéance de Philippe II : « Si le pouvoir du prince », disait-il, « est supérieur à celui des citoyens, l'auto- « rité du souverain est subordonnée à celle « de la multitude. Lorsque le chef ne cherche « que ses avantages particuliers, sans s'em- « barrasser du bien public, le jugement et la « vindicte appartiennent au peuple dont il « tient sa puissance et que sa conduite remet « dans ses droits, L'autorité suprême réside « dans la généralité; on ne peut le disputer « sans traiter en même temps d'usurpateurs « la plus grande partie des monarques de « l'Europe. Un roi ne tire son droit que du « consentement unanime de la Nation, qui, par « conséquent, peut l'ôter à celui qui s'en rend « indigne. Les Belges sont plus particulière- « ment fondés dans ces prétentions que « d'autres peuples ayant pris la précaution « de faire reconnaître ce droit par le serment « que leur comte prête à son installa- « tion (4). »

En fait, si l'on remonte à l'origine des gouvernements existants, on reconnaît que tous se sont appuyés, à leur début, sur l'une de ces violentes manifestations de la souverai-

(1) Kant, *Doctrine du droit,* § 49; voy. Janet *Histoire de la science polit.*, II, 670.

(2) *Œuvres de Luther,* Hall, 1744, t. X, p. 413.

(3) Voy. saint Thomas ou l'auteur, quel qu'il soit, du *De regimine principum,* c. VI.

(4) Du Jardin et Sellius, *Histoire générale des Provinces-Unies,* t. 1er, p. 162; De Bavay, *Histoire de la Révolution belge,* p. 131.

ACTES ILLÉGAUX.

neté nationale qu'on appelle révoltes ou insurrections.

On ne peut donc pas nier d'une manière absolue l'existence du droit d'insurrection, « ce droit délicat et terrible qui sommeille « au pied de toutes les institutions humaines « comme leur triste et dernière garantie (1). »

Mais il est difficile, il est même impossible de donner un corps et une formule précise au droit d'appel aux armes qui appartient, dans les circonstances suprêmes, aux peuples opprimés, car l'exercice de ce droit aboutit fatalement à l'anarchie, c'est-à-dire à la négation de tout droit, et au triomphe de la force brutale.

9. Les législateurs ont essayé de trouver cette formule, mais n'y ont pas réussi.

La Grande Charte concédée, le 19 juin 1215, par le roi Jean aux barons anglais stipulait, article 61 : « Que les barons éliront à leur gré « vingt-cinq barons du royaume, chargés de « veiller au maintien et à l'exécution de la « Charte; les pouvoirs de ces vingt-cinq « barons sont illimités; si le roi ou ses ser- « viteurs se permettent la moindre violation « des dispositions de la Charte, les barons « dénonceront cet abus au roi et le somme- « ront de le faire cesser sans retard. Si le « roi n'obtempère pas à leur demande, les « barons auront le droit, quarante jours « après la sommation faite par eux, de pour- « suivre le roi, de le dépouiller de ses terres « et châteaux, jusqu'à ce qu'enfin l'abus ait « été réformé au gré des barons. »

La Grande Charte était un contrat synallagmatique entre le roi et ses barons. Si le roi manquait à ses engagements, les barons étaient autorisés à résilier ce pacte et à lever l'étendard de la guerre civile.

Cette garantie violente était stipulée, sous une forme un peu moins brutale, dans la Joyeuse Entrée du Brabant, qui était, elle aussi, une convention synallagmatique entre le duc et ses sujets.

L'article 59 de la Joyeuse Entrée était ainsi conçu :

« S'il arrivait que le prince y contrevînt « par lui-même ou par quelque autre, en tout « ou partie, en quelque forme et manière « que ce fût, il consent et accorde en ce cas « aux prélats, barons, chevaliers, villes, fran- « chises et à tous autres ses sujets, *qu'ils ne* « *lui feront aucuns services ni obéiront en* « *aucunes choses dont il aurait besoin ou* « *qu'il voudrait d'eux ou leur pourrait de-* « *mander.* »

Ce texte disait bien que le peuple pouvait refuser au souverain son obéissance, ses services et ses subsides dans certaines hypothèses vaguement déterminées ; mais il gardait un silence prudent sur les conséquences de ce refus, car il ne pouvait déterminer d'avance le cours d'une révolution. Le soulèvement qui éclata sous Joseph II, et qui finalement fut réprimé par la force, a démontré que l'article 59 de la Joyeuse Entrée n'était que l'énoncé d'un principe abstrait, dont le législateur est impuissant à régler l'application.

10. La Constitution du 3 septembre 1791 rangea le droit de résistance à l'oppression au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'homme; mais elle s'abstint d'en définir l'étendue et les conséquences (2).

La Constitution de 1793 était plus précise. Elle était même beaucoup trop précise : « La « résistance à l'oppression », disait-elle, « est « la conséquence des autres droits de « l'homme; quand le gouvernement viole « les droits du peuple, l'insurrection est pour « le peuple et pour chaque portion du peuple « le plus sacré et le plus indispensable des « devoirs. » Elle ajoutait que l'oppression existe contre le corps social « lorsqu'un seul « de ses membres est opprimé ».

Ce texte légitimait d'avance toutes les séditions qui devaient marquer le régime de la Terreur; il érigeait en principe un prétendu droit de résistance qui ne peut être qu'une exception dans la vie d'un peuple.

11. Le Congrès national de Belgique, qui était l'organe d'une insurrection heureuse et triomphante, a eu, à son tour, l'occasion de se prononcer sur la question de savoir s'il est permis de résister à l'oppression.

Il a reconnu que ce droit existe, mais il n'a pas voulu en donner une définition.

M. Thorn, s'inspirant de la Déclaration des droits de l'homme, avait proposé une rédaction qui reconnaissait explicitement aux

(1) De Broglie, Séance de la Chambre des pairs, du 14 mars 1823.

(2) Constitution de 1791, Préambule, art. 2; *Pasin.*, 1re série, t. III, p. 240.

particuliers « le droit de refuser leur obéissance aux actes arbitraires du pouvoir « exécutif et, au besoin, d'opposer la force « à tout acte illégal des autorités et à tout « acte illégalement exercé » (HUYTTENS, t. Ier, p. 668).

La Section centrale du Congrès fit écarter cette motion par les considérations suivantes :

« Tout le monde reconnaît, en principe, « que l'on peut repousser un acte illégal, « qu'il est même, en certains cas, permis de « lui opposer la force ; mais on reconnaît « également que l'usage de la force doit toujours être proportionné à l'abus qu'elle « tend à empêcher; d'où il suit que la légitimité de la résistance dépend nécessairement des circonstances, qu'elle doit, par « conséquent, être abandonnée à l'appréciation du juge et ne peut être vaguement « proclamée dans la Constitution (1). »

En résumé, si l'on s'en rapporte au sentiment général des philosophes et des législateurs, on doit admettre que la souveraineté est par essence inaliénable, et qu'un peuple opprimé conserve toujours le droit de renverser, au besoin par la force, le gouvernement auquel il a délégué ses pouvoirs.

Mais on convient aussi que l'appel aux armes est injuste et déraisonnable dans les pays comme le nôtre, où la Constitution concède des libertés sans limites, prodigue les garanties individuelles et les place toutes sous l'égide des tribunaux.

Le droit d'insurrection existe donc au fond de nos institutions, mais comme un recours exceptionnel, dont l'étendue exacte échappe à toute définition et dont l'organisation a été jugée inutile, parce que l'occasion d'y recourir ne peut guère se présenter.

— Il n'est pas moins certain, les discussions du Congrès national en font foi, que les particuliers peuvent repousser, même par la force, l'exécution d'un acte illégal de l'autorité.

Mais tout le monde hésite quand il s'agit de fixer la limite précise où commence et où finit l'exercice légitime de ce droit périlleux.

Il faut distinguer, dit Barbeyrac, entre les injustices douteuses ou supportables et les injustices manifestes et insupportables : on doit souffrir les premières, mais on n'est pas obligé de souffrir les autres.

En principe, dit Farinacius, on doit obéir aux ordres des pouvoirs publics. Toute résistance avec voies de fait opposée aux agents de la force publique constitue un délit, à moins qu'il ne soit prouvé qu'ils ont excédé les limites de leurs fonctions, *nam tunc licitè et impunè illis resisti posse* (FARINACIUS, *Quæstio* 32, nº 88).

En cette matière, disent Chauveau et Hélie, toute règle absolue est inexacte; le droit de résistance ne peut se puiser indistinctement dans toutes les illégalités qui peuvent entacher les actes des dépositaires de la force publique. Il est impossible, il serait puéril de retirer à ces agents la protection que la loi leur doit, dès qu'ils s'écartent, même à leur insu, du cercle légal dans lequel ils doivent se mouvoir (2).

La résistance envers les dépositaires et les agents de la force publique ne dégénère en rébellion punissable que quand ils agissent pour l'exécution des lois. Cela résulte des termes dans lesquels est conçu l'article 269 du Code pénal.

Mais cette résistance est toujours dangereuse parce qu'on s'expose à excéder les bornes d'une juste défense, et parce que la limite entre l'action légitime de l'autorité et les actes arbitraires est très souvent confuse et incertaine (3).

Les tribunaux ont eu, plus d'une fois, à résoudre le point de savoir si celui qui résiste avec violence et voies de fait aux agents de la force publique, pour échapper à une arrestation arbitraire, se rend coupable de rébellion ; et les décisions qui sont intervenues sur cette question paraissent quelquefois contradictoires, parce qu'elles sont dominées par des appréciations de fait qui varient suivant les circonstances (4).

Existe-t-il, en dehors de la résistance avec violence et voies de fait, un moyen légal de prévenir ou d'empêcher la consommation d'un ordre abusif, attentatoire aux droits des citoyens?

Le principe de la séparation et de l'indé-

(1) HUYTTENS, *Discussions du Congrès national*, IV, p. 67.

(2) CHAUVEAU et HÉLIE, *Théorie du code pénal*, nº 2021.

(3) Voy. les conclusions de M. Fai 'er, procureur général, *Pasic.*, 1883, I, 252.

(4) Voy. la *Belgique jud.* de 1845, p. 1020, et de 1855, p. 634. Voy. aussi l'arrêt rendu par la cour de Liège le 27 février 1862, *Pasic.*, 1862, II, 376.

pendance des pouvoirs publics s'oppose à ce que les tribunaux interviennent préventivement. Les juges ne peuvent pas défendre d'exécuter les ordres émanés de l'administration, quand même ces ordres seraient illégaux. La défense d'y donner suite constituerait, de la part du pouvoir judiciaire, une véritable invasion, par voie de commandement, dans le domaine réservé aux administrateurs (1).

Mais la victime d'un acte arbitraire consommé a incontestablement le droit d'actionner l'auteur du fait en dommages-intérêts. Ce recours lui est ouvert par les articles 24, 92 et 107 de la Constitution. (Voy. l'article Pouvoirs, n° 5.)

ADJUDICATIONS.

Voy. les articles Biens communaux, n° 10; — Exécution des actes de l'autorité publique, n°s 11 et suiv.

ADMINISTRATEURS SPÉCIAUX.

Voy. les articles Fondations en faveur de l'enseignement public, n° 10; — Hôpitaux, n° 12.

AFFICHES.

SOMMAIRE.

1. *Affiches de l'autorité publique.*
2. *Affiches des particuliers.*
3. *Contraventions et pénalités.*

1. Les actes de l'autorité publique doivent, dans nombre de cas, être portés à la connaissance du public par voie d'affiches.

L'autorité communale a le droit de désigner des lieux destinés à recevoir les affiches des lois et des actes de l'autorité publique.

L'article 11 du décret du 18 mai 1791, qui lui reconnaît formellement ce droit, n'a pas été publié en Belgique.

Mais la règle qu'il énonce est la conséquence nécessaire des pouvoirs de police que les municipalités exercent sur les chemins publics. Les concessions d'alignement établissent entre les propriétaires riverains des rues et des places publiques, d'une part, et l'administration, d'autre part, un véritable contrat qui leur impose des obligations réciproques. Les riverains acquièrent le droit de prendre des accès et des jours sur la voie publique; mais ils doivent, par contre, supporter les charges qu'exigent les nécessités de la police et d'une bonne administration. On n'a jamais contesté aux municipalités le droit de fixer aux murs des propriétés privées les tableaux indiquant les noms des rues ni les attaches ou supports des réverbères.

On ne peut davantage leur méconnaître le droit de réglementer l'apposition des affiches sur les murs des églises et des presbytères (2), et, généralement sur les propriétés publiques.

L'administration communale est en droit de désigner, sans qu'il faille distinguer entre les édifices communaux et les autres, les lieux les plus convenables pour l'apposition des affiches de l'autorité publique ou de celles qui sont prescrites par des jugements ou par des dispositions spéciales de la loi (cass., 5 février 1855, *Pasic.*, 1855, I, 105).

Le droit qu'ont les huissiers et les autres officiers ministériels d'afficher les jugements et, en général, les actes de l'autorité sur les édifices publics, n'est pas subordonné à l'existence d'un règlement déterminant les édifices auxquels les affiches peuvent être appliquées.

Lorsqu'il n'existe pas de pareil règlement, les officiers ministériels peuvent, en se fondant sur la loi de la nécessité, afficher sur un édifice public quelconque, par exemple sur une caserne de gendarmerie, les actes qu'ils ont mission de publier (cass., 7 février 1868, *Pasic.*, 1868, I, 148).

Il est également permis d'apposer les affiches privées sur les édifices publics, mais pour autant seulement que l'autorité communale ait désigné par un règlement les édifices qui sont destinés à cet usage. En l'absence de cette désignation, les affiches que les particuliers apposeraient sur les murs d'une église ou d'un édifice appartenant à une institution publique, ne seraient pas légitimement apposées dans le sens que l'article 560, n° 1, du Code pénal attache à cette expression, et ceux qui les auraient arrachées ou déchirées n'encourraient aucune pénalité (trib. de Charleroi, 21 novembre 1877, *Pasic.*, 1878, III, 151).

---

(1) Code pénal, art. 237; Bruxelles, 4 juillet 1846, *Pasic.*, 1847, II, 44.

(2) Cass., 2 février 1830, *Pasic.*, 1830, I, 64; Orts, Ch. des représ., 23 avril 1861, dans Nypels, *Législ. crim.*, III, p. 791.

Les affiches des actes émanés de l'autorité publique peuvent seules être imprimées sur papier blanc. Celles faites par des particuliers ne peuvent l'être que sur du papier de couleur, sous peine d'une amende de simple police (1).

Cette mesure de police, dont l'objet est de faciliter aux citoyens la connaissance des actes de l'autorité, ne porte aucune atteinte à la liberté de la presse (2).

2. La Constitution garantit à chacun la liberté de manifester ses opinions en toute matière. Les affiches sont comprises parmi les procédés de manifestation que cette disposition protège.

Le droit d'affichage a pour limites les nécessités de l'ordre public, car le maintien de la tranquillité publique est un principe constitutionnel qui est sous-entendu dans tous les textes législatifs.

Les affiches pouvant être une cause d'attroupements et d'obstacles à la circulation, le Conseil communal a le droit de fixer les lieux où il est permis d'afficher.

Il peut également défendre que les affiches soient apposées par des personnes autres que celles qu'il a commissionnées à cet effet (cass., 28 avril 1879, *Pasic.*, 1879, I, 234).

Il peut enfin exiger la remise préalable, par l'afficheur, d'un exemplaire de chaque affiche au secrétariat communal, de manière que l'autorité locale soit à même de prescrire, selon les circonstances et le caractère de l'affiche, les mesures qu'elle juge utiles quant au lieu et au mode d'affichage, afin d'en prévenir les inconvénients (*ibid.*).

Le Conseil communal de Bruxelles a, dans sa séance du 18 février 1854, voté une résolution dans ce sens. Elle est ainsi conçue : « Les afficheurs sont tenus, avant de « placer une affiche, d'en déposer un exem- « plaire signé par eux au bureau central de « police et d'en prendre un récépissé : « celui-ci portera le numéro d'ordre du « registre destiné à constater ce dépôt (3). »

L'afficheur peut donc afficher immédiatement après avoir fait le dépôt et retiré un récépissé.

Un règlement communal pourrait-il subordonner la faculté d'apposer des affiches dans les rues à l'autorisation préalable du Collège échevinal ou du bourgmestre ?

Cette question a donné lieu, dans la séance de la Chambre des représentants du 9 décembre 1890, à un débat prolongé, qui s'est terminé par l'adoption d'un ordre du jour non motivé. Elle n'a donc pas été tranchée.

A l'appui de l'affirmative on fait valoir que l'autorité a mission de surveiller tous les actes qui s'accomplissent dans les lieux publics, et particulièrement dans les rues, et que ce droit de police embrasse, dans sa généralité, toutes les mesures réglementaires qui tendent au maintien du bon ordre.

L'autorité communale a le droit de s'opposer, dans l'intérêt du maintien de l'ordre, à ce que l'on vende dans les rues ou places publiques, sans autorisation préalable, des journaux ou autres imprimés (cass., 8 juin 1892, *Pasic*,, 1892, I, 286).

On doit décider, par parité de raisons, que la liberté illimitée d'apposer des affiches le long de la voie publique n'est pas un corollaire de la liberté de la presse, et que l'autorité communale peut, mais seulement dans un intérêt de police, interdire l'apposition des affiches non autorisées (4).

La légitimité de ce droit de police a été défendue au sein du Conseil communal de Bruxelles par l'échevin Watteeu : « Autre « chose », disait-il, « est la liberté de la presse, « et autre chose la surveillance que l'autorité « communale a le droit d'exercer sur tout ce « qui se fait sur la voie publique. Si l'on « admet un contrôle possible, il faut bien « que quelqu'un l'exerce, et si quelqu'un doit « l'exercer, quoi de plus naturel que ce soit « celui qui a la police de la voie publique. La « liberté de la presse reste entière. Celui « qui voudra publier un écrit quelconque, « au lieu d'user de la voie publique, pourra « le faire distribuer à domicile, et personne « ne songera à y mettre obstacle ; de sorte « que la liberté de la presse sera entièrement « respectée et que l'on respectera aussi bien « que la liberté de la presse ce qu'exige une « sage et bonne police dans une grande « ville (5). »

— Lorsque des affiches sont une cause d'excitation ou d'émeutes ou qu'elles provoquent l'effervescence populaire, le bourg-

(1) Décret des 22-28 juillet 1791, publié en Belgique le 7 pluviôse an v.

(2) Cass., 24 octobre 1892, *Pasic.*, 1893, I, 8.

(3) *Bulletin communal*, 1854, p. 82.

(4) Voy. l'arrêt de la cour de cass., du 28 avril 1879, *Pasic.*, 1879, I, 234.

(5) *Bulletin communal de Bruxelles*, 1854, p. 81.

mestre a le droit, en vertu de l'article 94 de la loi communale, de prendre une ordonnance de police pour les interdire momentanément. C'est une mesure de circonstance qui est légitime lorsqu'il y a lieu d'appréhender que la paix publique ne soit troublée et qui ne saurait être confondue avec l'exercice d'un droit de censure régulier et permanent (1).

3. L'article 560, nº 1, du Code pénal punit d'une amende de 10 à 20 francs ceux qui auront méchamment enlevé ou déchiré les affiches légitimement apposées.

Il résulte des termes généraux de cette disposition que l'enlèvement des affiches privées est puni des mêmes peines que l'enlèvement des affiches émanées de l'autorité publique, lorsqu'elles ont été légitimement apposées, c'est-à-dire placées aux lieux légalement désignés par l'autorité compétente ou sur des constructions affectées à l'affichage par un long et constant usage (cass., 2 février 1880, *Pasic.*, 1880, I, 64).

Le mot *affiches* doit s'entendre non seulement du papier sur lequel est écrit ou imprimé le document publié par l'affichage, mais encore de ce document lui-même. Celui qui, méchamment, fait disparaître une affiche légitimement apposée en la recouvrant par d'autres affiches, est donc punissable, aux termes de l'article 560, nº 1, du Code pénal (cass., 5 août 1879, *Revue de l'admin.*, XXVI, 531; *Pasic.*, 1879, I, 381).

AFFOUAGE.

Voy. les articles COMPÉTENCE, nº 23; — POUVOIR COMMUNAL, nº 26.

AGE REQUIS POUR ÊTRE ÉLECTEUR.

Pour être électeur général, il faut être âgé de vingt-cinq ans accomplis pour la Chambre des représentants, de trente ans accomplis pour le Sénat (loi élect. du 12 avril 1894, art. 1er).

Un vote supplémentaire est attribué à l'électeur âgé de trente-cinq ans accomplis qui réunit les conditions requises par l'article 4 du Code électoral. (Voy. l'article ELECTORAT.)

(1) Voy. la séance de la Chambre des représentants du 10 mars 1882, *Ann. parl.*, p. 754.

La condition d'âge doit exister à la date du 1er juin qui suit l'année de la revision (code élect., art. 8).

C'est à cette date que les listes entrent en vigueur. On y fait figurer tous ceux qui à ce moment auront atteint l'âge requis de vingt-cinq ans, trente ou trente-cinq ans.

Il résulte de l'article 57, combiné avec les articles 45 et 46 du Code civil, que l'âge d'un individu se prouve régulièrement par un extrait des registres de l'état civil,

Quand il n'a pas existé de registres ou qu'ils sont perdus, la preuve en est reçue tant par titres que par témoins, et, dans ce cas, les naissances peuvent être prouvées tant par les registres et papiers émanés des pères et mères décédés que par témoins (code civ., art. 46).

Mais, en aucun cas, le certificat d'un commissaire de police ne peut valoir comme preuve de l'âge d'un individu (cass., 16 avril 1888, *Pasic.*, 1888, I, 194).

Pour être électeur communal, il faut avoir l'âge requis pour l'électorat sénatorial, c'est-à-dire trente ans accomplis (loi du 11 avril 1895).

Un vote supplémentaire est attribué à l'électeur âgé de trente-cinq ans accomplis, marié ou ayant, s'il est veuf, descendance légitime, qui paye au profit de l'Etat une contribution personnelle dont le taux varie suivant la population des communes. (Voyez l'article ELECTORAT, nº 35.)

Enfin, les citoyens âgés de moins de trente ans, qui sont porteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur ou qui ont subi l'examen prévu par les articles 2 et 3 de la loi du 24 août 1883, ou qui se trouvent dans l'une des situations prévues par le nº 14 de l'article 1er de cette loi, sont maintenus comme électeurs communaux disposant d'une voix, s'ils réunissent les conditions autres que celles de l'âge exigées par la loi du 11 avril 1895 pour l'électorat communal.

AGENTS DE CHANGE.

Les agents de change et courtiers sont ceux qui servent d'intermédiaires pour les actes de commerce (loi du 30 décembre 1867, art. 64).

A côté du droit naturel de vendre et d'acheter se place le droit naturel de remplir le rôle d'intermédiaire entre l'acheteur et le vendeur. Aussi, les fonctions d'agent de

change et de courtier sont-elles absolument libres.

Ces fonctions ont été pendant longtemps l'objet d'un monopole, dont l'institution était due à des considérations purement fiscales.

Les édits français du 15 avril 1595 et du 2 avril 1639 avaient créé un certain nombre d'offices d'agents de banque et de change, pour l'obtention desquels on devait verser une finance au trésor royal.

Ces offices furent supprimés, en même temps que tous les privilèges de profession, par la loi des 2-17 mars 1791.

La Convention, mue par l'espoir chimérique de supprimer l'agiotage et d'arrêter la dépréciation des assignats, rétablit les agents de change par un décret en date du 28 vendémiaire an IV.

Le privilège des agents de change a été de nouveau et définitivement supprimé par la loi du 30 décembre 1867. Chacun peut aujourd'hui exercer les fonctions et prendre le titre d'agent de change, sans être tenu de fournir un cautionnement ni d'obtenir un brevet de capacité. C'est le régime de la concurrence illimitée. (Voy. l'article BOURSE DE COMMERCE.)

AGENTS DE POLICE.

Les agents de police ou sergents de ville sont des préposés ou surveillants de police que l'autorité locale institue et qu'elle charge de veiller au maintien de l'ordre dans les rues, de faire rapport aux officiers de police judiciaire et aux autorités administratives de tout ce qui intéresse l'exécution des lois et règlements de police et d'aider enfin les commissaires de police et leurs adjoints dans les opérations les plus matérielles de leur charge.

Ils ne sont pas officiers de police judiciaire et n'ont pas le droit de dresser des procès-verbaux.

Ils sont nommés et révoqués soit par le Conseil communal, soit par le Collège en vertu d'une délégation du conseil (loi comm., art. 84, n° 7, et 85).

« Le bourgmestre est chargé de la surveil-
« lance des agents de la police locale » (loi du 30 décembre 1887, art. 18; loi comm., art. 90, n° 12).

Il a le droit de les suspendre de leurs fonctions pendant un temps qui ne peut excéder quinze jours (loi du 30 décembre 1887, art. 26; loi comm., art. 125).

AGENTS DU TRÉSOR.

Voy. l'article BANQUE NATIONALE.

AGRICULTURE.

SOMMAIRE.

1. *Le service de l'inspection agricole ressortit au département de l'agriculture et des travaux publics.*
2. *Institution des comices agricoles.*
3. *Enseignement public agricole.*
4. *L'industrie agricole est libre.*
5. *L'échardonnage.*
6. *Le glanage.*
7. *La vaine pâture et le droit de parcours.*

1. La surveillance de l'agriculture ressortit au département de l'agriculture et des travaux publics,

Le service de l'inspection agricole a été institué, à titre définitif, comme service permanent et spécial, par l'arrêté royal du 25 novembre 1850.

Le règlement organique de l'inspection agricole fait l'objet de l'arrêté royal du 28 février 1890.

2. Des corps consultatifs, savoir : les comices agricoles, les commissions provinciales d'agriculture et le Conseil supérieur d'agriculture, éclairent le gouvernement sur toutes les questions relatives à l'économie agricole.

Il est institué, dans chaque province, des comices agricoles, dont la circonscription est déterminée par le ministre de l'agriculture (arr. roy. du 18 octobre 1889, art. 2).

Il est établi, dans chaque province, une fédération de tous les comices agricoles, qui prend le titre de Société provinciale d'agriculture et qui est représentée par l'assemblée des délégués choisis par les comices.

L'assemblée des délégués nomme un bureau qui est chargé de l'administration ordinaire de la société et qui porte le titre de Commission provinciale d'agriculture (art. 1er et 19).

— Le Conseil supérieur de l'agriculture se compose :

1° De deux délégués choisis, pour un terme de deux ans, par chacune des sociétés provinciales d'agriculture;

2° De neuf membres nommés annuellement par le Roi.

Le président du Conseil est nommé par le

Roi ; deux vice-présidents sont, en outre, élus par le Conseil.

Le Conseil supérieur de l'agriculture s'occupe de toutes les mesures qui intéressent le progrès de l'agriculture nationale ; il donne son avis sur les affaires dont l'examen lui est déféré par le gouvernement et délibère sur toutes les propositions relatives à l'agriculture qui lui sont soumises soit par les sociétés agricoles provinciales, soit par les membres du Conseil (art. 31 et suiv.).

3. Les établissements d'instruction agricole fondés aux frais ou avec le concours de l'Etat sont :

A. Un Institut agricole d'enseignement supérieur;

B. Deux écoles moyennes pratiques d'horticulture et d'agriculture et, de plus, une école moyenne pratique d'agriculture (loi du 4 avril 1890, relative à l'enseignement agricole, art. 1er).

L'Institut agricole est établi à Gembloux (arr. roy. du 30 août 1860 et du 2 septembre 1882).

Les écoles moyennes pratiques d'horticulture et d'agriculture fondées aux frais de l'État sont installées à Vilvorde et à Gand; l'école moyenne pratique d'agriculture est établie à Huy.

L'enseignement qui se donne à l'Institut agricole et dans les écoles moyennes d'agriculture, est réglé par la loi du 4 avril 1890.

Le règlement d'ordre intérieur des écoles moyennes pratiques d'horticulture de l'Etat fait l'objet de l'arrêté ministériel du 18 octobre 1890 (*Pasin.*, n° 418).

Le règlement de discipline de ces écoles fait l'objet d'un second arrêté en date du même jour (*Pasin.*, n° 419).

Le règlement de comptabilité pour les secrétaires trésoriers fait l'objet d'un troisième arrêté, qui porte également la date du 18 octobre 1890 (*Pasin.*, n° 420).

4. L'industrie manufacturière est entièrement libre en Belgique, depuis l'abolition des corporations d'arts et de métiers.

Il en est de même de l'industrie agricole. Les propriétaires ont le droit de varier à leur gré la culture et l'exploitation de leurs terres, d'élever telle espèce et telle quantité de troupeaux qu'ils croient utiles, de disposer de leurs récoltes comme ils l'entendent.

Le territoire de la Belgique, dans toute son étendue, est libre comme les personnes qui l'habitent : ainsi toute propriété territoriale ne peut être sujette envers les particuliers qu'aux redevances et aux charges dont la convention n'est pas défendue par la loi, et, envers la Nation, qu'aux contributions publiques établies par la législature et aux sacrifices que peut exiger le bien général, sous la condition d'une juste et préalable indemnité (décret des 28 septembre-6 octobre 1791, titre Ier, sect. I, art. 1er).

Nous indiquerons les restrictions peu nombreuses qui ont été apportées à la liberté des exploitations agricoles.

5. Les mesures à prendre pour l'échardonnage et pour la destruction des plantes nuisibles sont déterminées par arrêtés royaux (code rural du 7 octobre 1886, art. 12).

Le règlement relatif à l'échardonnage et à la destruction des plantes nuisibles aux cultures porte la date du 2 mai 1887.

6. Les droits connus sous les dénominations de glanage, râtelage et grapillage consistent à pouvoir ramasser les produits délaissés sur les champs, les prairies ou les vignobles, après la moisson ou la vendange. Le glanage s'applique au blé, le râtelage aux fourrages, et le grapillage aux vignes.

Le grapillage était toléré autrefois dans les arrondissements de Liége et de Huy. Cet usage donnait lieu à des abus nombreux, à des vols de fruits, à des bris de clôtures. Le Code rural de 1886 l'a aboli.

Le glanage et le râtelage ont été maintenus (1) par l'article 11 de ce code, ainsi conçu :

« Le glanage et le râtelage, dans les lieux « où l'usage en est reçu, ne peuvent être pra- « tiqués que par les vieillards, les infirmes, « les femmes et les enfants âgés de moins de « douze ans, et seulement sur le territoire « de leur commune, dans les champs non « clos, entièrement dépouillés et vidés de « leurs récoltes, et à partir du lever jusqu'au « coucher du soleil.

« Le glanage ne peut se faire qu'à la main ; « le râtelage avec l'emploi du râteau à dents « de fer est interdit. »

Le glanage et le râtelage ne sont main-

(1) La liste des anciennes ordonnances qui ont été publiées, touchant le glanage, dans les Pays-Bas et dans le pays de Liège, se trouve dans la *Revue de l'admin.*, I, 78

tenus que dans les lieux où l'usage en est reçu d'ancienne date.

Dans plusieurs parties du pays cet usage a disparu; dans les cantons où la petite culture domine, c'est le cultivateur lui-même qui glane son champ ou le fait glaner par ses enfants.

En Flandre et dans le Brabant, la nature de l'assolement rend le glanage impossible, la culture du navet sur seigle exigeant le labour des terres avant l'enlèvement complet de la récolte (1).

Là où le glanage existe encore, il ne peut être pratiqué que par les vieillards, les infirmes, les femmes et les enfants âgés de moins de douze ans, mais non par les personnes valides.

Le glanage et le râtelage ne peuvent avoir lieu que dans les champs non clos, entièrement dépouillés et vidés de leurs récoltes, à partir du lever jusqu'au coucher du soleil.

Les propriétaires n'ont pas le droit de s'opposer à l'exercice de ces usages ainsi définis et circonscrits, ni de les entraver indirectement en faisant pâturer dans leurs champs des troupeaux immédiatement après l'enlèvement des récoltes.

Le glanage ne peut se faire qu'à la main.

Le râtelage avec l'emploi du râteau à dents de fer est interdit. Le râteau à dents de fer occasionne des dégâts dans les champs où l'on a semé du trèfle ou de la luzerne, parce qu'il enlève les plantes, tandis que les râteaux à dents de bois ne font aucun mal.

Des peines sont édictées contre ceux qui se livrent au glanage et au râtelage en dehors des conditions réglées par l'article 11 du Code rural (2).

7. La vaine pâture est une servitude d'utilité publique, en vertu de laquelle les personnes qui ont des propriétés dans le territoire d'une même commune peuvent envoyer leurs bestiaux paître réciproquement sur les fonds des unes et des autres, après l'enlèvement des récoltes.

Quand cette faculté s'exerce de commune à commune, elle prend le nom de droit de parcours.

Le droit de vaine pâture dans la commune est maintenu dans les lieux où il est fondé sur un titre ou autorisé par un usage local immémorial (code rural, 7 octobre 1886, art. 24).

La vaine pâture, dans les lieux où elle continue d'exister, est exercée conformément aux règlements communaux approuvés par la Députation permanente du Conseil provincial (art. 27).

La servitude de commune à commune, connue sous le nom de parcours, est maintenue si elle est fondée sur un titre ou sur la possession immémoriale (art. 23).

L'exercice de ce droit, de la part d'une commune, suppose nécessairement la réciprocité en faveur de la commune sur le territoire de laquelle elle a lieu (avis du Conseil d'État du 30 frimaire an XII).

Tout propriétaire peut clore son héritage (code civ., art. 647).

Le droit de parcours et le droit simple de vaine pâture ne peuvent, même s'ils sont fondés sur un titre, empêcher les propriétaires de clôturer leurs héritages; et aussi longtemps que ces héritages sont clos, ils ne peuvent être assujettis à la vaine pâture ni au parcours (code rural, art. 28).

La question de savoir si un héritage est clos est, dans chaque cas particulier, abandonnée à l'appréciation du juge. Il faut, pour décider si tel ou tel mode de clôture est suffisant et efficace, consulter les usages locaux (3).

Il suffit, quand plusieurs héritages adjacents appartiennent à divers propriétaires, que l'accès en soit défendu par une clôture commune (cass., 26 décembre 1871, *Pasic.*, 1872, I, 26).

Comment un propriétaire peut-il s'affranchir définitivement du droit de vaine pâture?

Entre particuliers, l'affranchissement s'opère par voie de rachat, si la servitude est fondée sur un titre, et par la clôture, s'il n'existe pas de titre.

Il en est de même s'il s'agit de prairies ouvertes à tous les habitants d'une commune: il faut recourir au rachat, s'il y a titre, et à la clôture s'il n'y a pas de titre.

Ces distinctions résultent des textes suivants :

« Entre particuliers, tout droit de vaine « pâture fondé sur un titre est rachetable

(1) Rapport fait au Sénat, *Pasin.*, 1886, p. 434.

(2) Code rural, art. 87, n° 4, et art. 88, n° 4.

(3) Van Vreckem, Sénat, 20 mai 1886, *Annales parlementaires*, p. 341.

« moyennant indemnité préalable » (code rural, 7 octobre 1886, art. 25).

« Dans les communes où l'universalité des « prairies, comme dans celles où une partie « seulement des prairies sont, en vertu d'un « titre, ouvertes à tous les habitants après la « récolte de la première herbe, les propriétaires pourront s'affranchir du droit de « parcours et de vaine pâture moyennant « une juste et préalable indemnité » (art. 26).

« Le droit dont jouit tout propriétaire de « clore ses héritages, pourra s'exercer, « même par rapport aux prairies, dans les « lieux où, sans titre et seulement en vertu « d'un usage immémorial, elles sont ouvertes « à tous les habitants, soit immédiatement « après la récolte de la première herbe, soit « dans tout autre temps déterminé.

« La clôture affranchira de même du droit « de vaine pâture entre particuliers, si ce « droit n'est fondé sur un titre » (art. 28).

De commune à commune l'affranchissement ne peut s'opérer que par le rachat (1).

— Dans certaines communes, l'autorité permet aux propriétaires de bestiaux de les faire pâturer sur les chemins publics. Semblable tolérance, quelle qu'en soit la durée, ne se transforme jamais en droit acquis, car les chemins publics étant hors du commerce et imprescriptibles ne sauraient être grevés de servitudes contraires à leur destination (Liège, 12 mai 1841, *Pasic.*, 1841, II, 303).

ALIÉNATION DES BIENS DES COMMUNES.

Voy. l'article Pouvoir communal, n° 15.

ALIÉNÉS.

SOMMAIRE.

1. *Les maisons d'aliénés sont des établissements privés.*
2. *Législation.*
3. *Séquestration des aliénés dans leur famille.*
4. *L'autorisation du gouvernement est requise pour ouvrir une maison d'aliénés.*
5. *Des collocations d'office.*
6. *Des collocations opérées à la requête de la famille.*
7. *Mise en liberté des personnes colloquées pour cause d'aliénation.*
8. *Droit d'intervention du procureur du Roi.*
9. *Surveillance des maisons d'aliénés.*
10. *Cautionnement imposé aux directeurs.*
11. *A qui incombent les frais de l'entretien des aliénés.*

1. La législation sur les aliénés est restée longtemps en Belgique dans un état d'imperfection. Le traitement médical était souvent négligé; il y avait absence générale de contrôle administratif, et la liberté individuelle n'était pas garantie.

Une commission nommée en 1841 par le Gouvernement avait émis l'avis que la loi devait prescrire la création, aux frais du Trésor public, d'un certain nombre d'hôpitaux publics destinés au traitement des aliénés.

Ce système n'a point prévalu. Les établissements d'aliénés sont encore aujourd'hui des institutions privées, organisées dans un but de spéculation.

Toutefois le gouvernement est investi du droit de nommer le personnel des médecins, sur la proposition des chefs ou directeurs de ces établissements, et de fixer le montant de leur traitement (loi du 28 décembre 1873, art. 1er).

Le Gouvernement s'est réservé la faculté de créer et de régir lui-même un certain nombre d'établissements d'aliénés, et, en fait, il possède et dirige l'asile de Mons, celui de Tournai et l'infirmerie de Gheel.

Le Conseil provincial de Liège a, en outre, créé à Lierneux une colonie wallonne d'aliénés, et sa délibération a été approuvée par l'arrêté royal du 11 février 1885.

2. Le régime des aliénés fait l'objet de la loi du 18 juin 1850, qui a été modifiée par celle du 28 décembre 1873.

Ces deux lois ont été réimprimées en exécution de l'arrêté royal du 25 janvier 1874.

Le règlement général et organique sur le régime des aliénés fait l'objet de l'arrêté royal du 1er juin 1874. Il a été modifié par ceux du 31 octobre 1879 et du 13 octobre 1883.

Le règlement organique de la colonie d'aliénés de Gheel porte la date du 12 novembre 1884. Il a été modifié par l'arrêté royal du 9 janvier 1890 (2).

---

(1) Ch. des représ., *Doc. parl.*, 1885-1886, p. 95.

(2) Circulaire du département de la justice, 1890, p. 395.

3. Nulle personne ne peut être séquestrée dans son domicile ou dans celui de ses parents ou des personnes qui en tiennent lieu, si l'état d'aliénation mentale n'a été constaté par deux médecins désignés, l'un par la famille ou les personnes intéressées, l'autre par le juge de paix du canton, qui doit s'assurer par lui-même de l'état du malade et renouveler ses visites au moins une fois par trimestre (loi sur les aliénés, art. 25).

Les visites périodiques du juge de paix ne sont requises que dans le cas où l'aliéné est réellement séquestré (1).

Indépendamment des visites personnelles du juge de paix, ce magistrat se fait remettre trimestriellement un certificat du médecin de la famille, aussi longtemps que dure la séquestration, et fait d'ailleurs visiter l'aliéné par tel médecin qu'il désigne, chaque fois qu'il le juge convenable (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 25).

Ces précautions ont pour objet de prévenir les séquestrations illégales, dont les tristes exemples sont nombreux, surtout à la campagne.

Les formalités auxquelles est subordonnée la séquestration d'un aliéné dans son domicile sont tracées par l'arrêté royal du 14 février 1893.

4. Les aliénés sont, le plus souvent, séquestrés dans des établissements spéciaux connus sous le nom de maisons de santé.

Nul ne peut ouvrir ni diriger un établissement destiné aux aliénés sans une autorisation du gouvernement (loi sur les aliénés, art. 1er et 38).

Cette prohibition est absolue. Elle s'étend à tout établissement destiné aux individus atteints de démence sénile ou aux idiots curables ou incurables, aussi bien qu'à ceux qui sont destinés aux autres aliénés (cass., 19 février 1894, *Revue de l'admin.*, XLI, 437).

Est considéré comme établissement d'aliénés toute maison où l'aliéné est traité, même seul, par une personne qui n'a avec lui aucun lien de parenté ou d'alliance, ou qui n'a pas la qualité de tuteur, de curateur ou d'administrateur provisoire (loi sur les aliénés, art. 2).

Si donc le directeur d'un hôpital institué pour le traitement des malades sains d'esprit y reçoit et y traite un aliéné, il encourt les pénalités qui sont comminées par l'article 38 de la loi (Gand, 30 mars 1880, *Pasic.*, 1880, II, 214).

5. La collocation d'un insensé a lieu soit sur la provocation des parents ou amis, soit d'office.

Elle a lieu d'office dans les cas suivants :

A. La loi communale dispose, article 95 : « Le Collège des bourgmestre et échevins « est chargé du soin d'obvier et de remédier « aux événements fâcheux qui pourraient « être occasionnés par les insensés et les « furieux laissés en liberté.

« S'il y a nécessité de déposer la personne « de l'insensé ou du furieux dans un hospice, « maison de santé ou de sécurité, il y sera « pourvu par le Collège, à la charge d'en « donner avis, dans les trois jours, au juge « de paix ou au procureur du Roi. »

Le Collège échevinal est chargé, non seulement de prendre des mesures générales, d'établir, par exemple, un dépôt provisoire, mais encore de rendre les ordonnances de collocation, qui ont pour effet de priver un insensé de sa liberté.

La collocation provisoire peut, s'il y a urgence, être ordonnée par le bourgmestre ou par le membre du Collège qui le remplace, Le Collège, dans ce cas, statue lors de sa première réunion ou, au plus tard, dans le délai de six jours (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 7, nº 3),

Le droit de requérir la collocation provisoire n'appartient qu'au bourgmestre ou à l'échevin qui le remplace et n'est pas susceptible d'être délégué aux officiers de police subalternes. Il est quelquefois nécessaire, à la vérité, dans des cas extrêmement urgents, qu'un commissaire de police mette un furieux hors d'état de nuire à lui-même ou à autrui. Mais il faut que cette collocation soit immédiatement régularisée par un réquisitoire du bourgmestre ou de l'échevin faisant fonctions de bourgmestre.

Le commissaire de police doit s'abstenir, autant que possible, de faire admettre de son autorité privée un aliéné dans une maison de santé, même à titre provisoire. Il suffit, si l'aliéné se trouve dans un état de fureur inquiétant pour la sécurité publique, qu'il le place dans un asile provisoire, en attendant que le bourgmestre ou le Collège intervienne (circulaire min. du 23 juin 1869).

(1) Circulaire min. du 10 septembre 1856, *Revue comm.*, XXII, 209.

B. La Députation permanente du Conseil provincial peut, dans les mêmes cas que l'autorité communale, ordonner la collocation d'un aliéné.

S'il y a urgence, l'arrêté de collocation est pris par le gouverneur seul, qui le soumet à la Députation permanente lors de sa première réunion (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 7, nº 6).

C. Lors même que la sûreté publique ne serait pas compromise, l'autorité locale, c'est-à-dire le Collège échevinal, du domicile de secours d'un aliéné indigent peut requérir son admission dans une maison de santé. La Députation provinciale a le même droit (voy. l'art. 7, nºs 2 et 6).

D. Lorsque des prévenus, accusés ou condamnés sont reconnus en état d'aliénation mentale, ils doivent être colloqués soit dans un des établissements que possède le gouvernement, soit dans un établissement privé avec lequel le gouvernement aura traité.

Ils y sont transférés sur la réquisition de l'officier du ministère public attaché au tribunal saisi de la poursuite ou dont émane le jugement de condamnation.

Si l'accusé ou le prévenu est acquitté, et qu'il soit atteint de folie, le ministère public peut, dans l'intérêt de la sécurité publique, requérir sa collocation, mais pour autant seulement que ceux à qui ce soin incombe n'y pourvoient pas eux-mêmes.

En cas d'aliénation mentale, les détenus pour dettes, de même que les accusés ou prévenus renvoyés des poursuites, sont, sur la réquisition du ministère public, colloqués dans un établissement désigné à cet effet par le gouvernement, à moins que les autorités ou les personnes chargées de pourvoir aux frais de leur entretien n'en désignent un autre (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 12).

Les détenus aliénés (prévenus, accusés ou condamnés), dont les frais d'entretien incombent à l'Etat, sont transférés, les hommes à l'hospice de Tournai, et les femmes à l'asile de Mons (1).

6. La collocation a lieu à la requête de la famille dans les cas suivants :

A. Le conseil de famille d'un interdit peut arrêter qu'il sera placé dans une maison de santé. L'admission a lieu, dans ce cas, sur une demande écrite du tuteur, accompagnée de la délibération du conseil de famille (code civ., art. 510; arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 7, nº 1).

L'administrateur provisoire d'une personne dont l'interdiction est poursuivie, mais non encore prononcée, ne peut la faire colloquer qu'en observant les formalités qui seront indiquées ci-après, litt. *B.*

B. Le chef d'une maison d'aliénés peut recevoir un insensé sur une demande d'admission de toute personne intéressée indiquant la nature des relations et, le cas échéant, le degré de parenté ou d'alliance qui existe entre elle et l'aliéné.

La demande d'admission doit être revêtue soit du *visa* du bourgmestre de la commune où l'aliéné se trouve, soit du *visa* de la Députation permanente, soit, en cas d'urgence, du *visa* du gouverneur. Elle doit, de plus, être appuyée d'un certificat délivré par un médecin non attaché à l'établissement. Ce certificat constate la situation mentale de la personne qu'il s'agit de colloquer et indique les particularités de sa maladie. Il est ensuite contrôlé par le médecin de l'établissement (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 7, nº 5, et art. 8).

Le bourgmestre est l'un des représentants de l'autorité publique qui, suivant l'Exposé des motifs de la loi, doit intervenir pour *autoriser* le placement de l'aliéné.

Le bourgmestre ne peut donc pas se contenter de viser, pour légalisation, la signature de la personne qui sollicite la séquestration d'un aliéné.

Son devoir est de contrôler les allégations du requérant. Il accorde ou refuse le visa, suivant les circonstances (2).

7. Quand et par qui la mise en liberté d'un aliéné peut-elle être ordonnée?

La séquestration doit cesser aussitôt que le malade est guéri. Lorsque le médecin de l'établissement a déclaré, sur le registre spécial tenu en vertu de l'article 22 de la loi, que la guérison est opérée ou que la personne colloquée n'est pas atteinte d'aliénation mentale, le chef de l'établissement en donne immédiatement avis, par écrit, à celui sur la

(1) Règlement du 1er juin 1874, art. 44 et 46. Circulaire du département de la justice du 8 fevrier 1875.

(2) Circulaire min. du 16 novembre 1882, *Revue comm.*, XVI, 34.

demande duquel l'aliéné a été admis, au tuteur de l'interdit, ainsi qu'aux personnes et aux autorités qui ont été informées de son admission, aux termes de l'article 10 de la loi organique.

Cinq jours après l'envoi de ces avis, la personne déclarée guérie ou non aliénée doit être mise en liberté, à moins qu'avant l'expiration de ce délai il n'ait été fait opposition à sa sortie. Dans ce cas, la Députation permanente est appelée à statuer (art. 13 et 16).

Les tribunaux ne pourraient, sans s'immiscer dans les attributions de l'administration, décider que la mise en liberté n'aura pas lieu nonobstant la déclaration du médecin. La Députation permanente est seule compétente, parce qu'il s'agit ici de l'accomplissement d'une mesure administrative soumise par la loi à une procédure spéciale. La compétence judiciaire en cette matière est limitée au cas prévu par l'article 17 de la loi, qui permet au président du tribunal de première instance de statuer sur les requêtes de mise en liberté qui lui sont adressées directement par les personnes séquestrées (1).

— Avant même que le médecin de l'établissement ait déclaré la guérison, toute personne retenue dans un établissement d'aliénés peut toujours en être retirée par ceux qui l'y ont placée, sauf les cas de minorité ou d'interdiction, dans lesquels ce droit n'appartient qu'au tuteur, au curateur ou à l'administrateur provisoire, sans préjudice du droit du ministère public (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 15).

— Il se pourrait qu'une personne saine d'esprit fût indûment retenue par le directeur d'une maison de santé agissant de connivence avec la famille.

La loi a institué un recours judiciaire pour faire cesser ces entreprises criminelles. Toute personne retenue dans un établissement d'aliénés, ou toute autre personne intéressée, peut, à quelque époque que ce soit, se pourvoir devant le président du tribunal du lieu de la situation de l'établissement qui, après les vérifications nécessaires, ordonne, s'il y a lieu, la sortie immédiate (art. 17).

La mise en liberté peut être demandée par toute personne qui s'intéresse à l'aliéné, qu'elle soit guidée par un intérêt pécuniaire ou par un intérêt d'affection,

La requête doit être signée par la partie demanderesse, ou par un fondé de pouvoir. Le ministère d'un avoué n'est pas exigé.

La décision est rendue en chambre du conseil, après que la requête a été communiquée au ministère public et, par celui-ci, au fonctionnaire ou à la personne qui a provoqué la séquestration. Le tuteur de l'interdit doit, dans tous les cas, être entendu par le président.

Il est statué dans la même forme sur l'appel, qui peut être interjeté dans le délai de cinq jours, tant par la personne colloquée que par celle qui a provoqué la collocation et par le tuteur de l'interdit (art. 17).

8. Le pouvoir d'ordonner la mise en liberté d'une personne indûment retenue dans une maison de santé appartient-il au procureur du roi en même temps qu'au président du tribunal ?

A ne consulter que le rapport fait par la section centrale de la Chambre des représentants à l'occasion de la loi du 18 juin 1850, on est tenté d'admettre l'affirmative : « Organe de la loi », dit ce rapport, « le « ministère public a le devoir d'*ordonner* « d'office la mise en liberté immédiate de « toute personne illégalement séquestrée. »

Cette affirmation ne tire aucun appui du texte de la loi, elle lui est même contraire. Le rôle du président et celui du procureur du Roi sont clairement définis par l'article 17 de la loi organique, qui veut que le ministère public se prononce par voie d'avis sur les demandes de mise en liberté, et qui investit le président du droit de décider.

Le ministère public pourrait, au nom de son office, requérir le président de mettre en liberté une personne dont la séquestration n'aurait plus de raison d'être, mais non pas ordonner lui-même cette mise en liberté.

9. Les maisons d'aliénés sont soumises à la surveillance du gouvernement, qui les fait visiter tant par des fonctionnaires, spécialement délégués à cet effet, savoir le bourgmestre, le procureur du Roi et le gouverneur de la province, que par des comités permanents d'inspection (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 21).

Il y a, dans chaque arrondissement une commission d'inspection composée de cinq,

(1) Jugement inédit rendu par le tribunal civil de Bruxelles, le 14 juillet 1873, en cause Mack-Martens contre B...

sept ou neuf membres, y compris le commissaire de l'arrondissement, qui en fait partie de droit.

Les membres de ces commissions sont nommés par le Roi (arr. roy. du 31 octobre 1879, art. 64 et suiv.).

Les établissements qui ne satisfont pas aux conditions voulues et dont les chefs ou directeurs refusent ou sont dans l'impossibilité de les remplir, doivent être fermés, la Députation permanente entendue et après enquête (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 4).

Les aliénés qui s'y trouvent sont envoyés dans un établissement autorisé, au choix des personnes ou des autorités qui ont requis leur placement dans l'établissement supprimé et aux frais de qui de droit.

Le gouvernement pourvoit d'office à l'administration de l'établissement fermé, jusqu'à la sortie de tous les aliénés (art. 5).

Le cautionnement déposé par le propriétaire de l'établissement met l'administration en mesure de pourvoir à cette administration sans s'exposer à aucune perte.

10. L'exécution des devoirs imposés aux directeurs des maisons de santé est garantie par un cautionnement dont le taux est fixé par le gouvernement (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 3).

Lorsqu'ils restent en défaut de pourvoir aux améliorations nécessaires concernant l'ameublement, la séparation des diverses catégories d'aliénés, la réparation des bâtiments, la construction de lieux d'aisances, etc., le gouvernement fait exécuter les travaux d'office et en prélève la dépense sur le montant du cautionnement.

Le cautionnement n'est pas exigé pour les établissements tenus par des administrations publiques. Le contrôle exercé sur leur comptabilité permet de leur imposer d'office les frais d'entretien et d'amélioration qui seraient jugés indispensables.

11. Le gouvernement fixe, par un tarif, les frais résultant du transport des aliénés.

Il fixe aussi annuellement le prix de la journée d'entretien des individus placés dans les établissements d'aliénés par l'autorité publique et des aliénés indigents (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 26).

Aux termes de l'article 27 de la loi, les frais d'entretien sont supportés par les aliénés eux-mêmes lorsqu'ils ne sont pas indigents, et, subsidiairement, par les personnes qui sont tenues envers eux de l'obligation alimentaire.

Cette disposition établit entre l'administration hospitalière et les débiteurs d'aliments un lien juridique d'une nature spéciale donnant naissance à une action directe pour le recouvrement des dépenses occasionnées par l'aliéné. L'action est donc recevable même après le décès de la personne secourue (trib. de Liège, 22 mai 1880, *Pasic.*, 1881, III, 237).

En ce qui concerne les aliénés prévenus, accusés ou condamnés, les dépenses d'entretien sont supportées par l'État (arrêté-loi du 25 janvier 1874, art. 27).

Les frais d'entretien et du traitement des indigents atteints d'aliénation mentale sont supportés, à concurrence de moitié, par le fonds commun formé dans chaque province en exécution de la loi sur l'assistance publique.

Ne sont considérés comme atteints d'aliénation mentale que les indigents qui ont été admis dans un asile d'aliénés ou séquestrés, en exécution de l'article 7 de la loi sur les aliénés, pour une cause autre que la démence sénile (loi du 27 novembre 1891, sur l'assistance publique, art. 16). (Voy. l'article SECOURS PUBLICS, n° 20.)

La commune domicile de secours ou le fonds commun ne doivent intervenir dans le payement des frais d'entretien de l'aliéné qu'après que le patrimoine de ce dernier a été employé et absorbé complètement, en capital aussi bien qu'en intérêts (1).

ALIGNEMENTS.

Voy. les articles VOIRIE (GRANDE), n° 9; — VOIRIE URBAINE, n° 5.

AMENDES.

Voy. les articles IMPÔTS, n° 137; — TAXES PROVINCIALES, n° 7; — TAXES COMMUNALES, n° 8.

AMMAN.

Il y avait, dans chaque ville des anciens Pays-Bas, un officier de justice et de police,

(1) Dépêche du min. de la justice, du 2 août 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 532.

délégué par le prince, sous le nom d'amman, maire, mayeur, écoutète, prévôt, drossard, margrave, bailli, etc.

Cet officier était particulièrement chargé de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique; c'était à sa poursuite que les échevins statuaient sur la punition des délits et des crimes (1).

Il exerçait la police judiciaire, instruisait les procès criminels et faisait exécuter les sentences.

Comme fonctionnaire de l'ordre administratif, il participait au commandement et à la garde de la ville, ainsi qu'à la confection des ordonnances relatives à la police et au maintien de la tranquillité publique.

Il avait, en outre, pour attribution de surveiller les actes du Magistrat et d'empêcher tout empiètement sur les droits du Prince. Si les échevins prenaient une décision contraire aux lois ou au bien public, l'opposition de l'amman suffisait pour arrêter toutes les mesures d'exécution, en attendant la décision du gouvernement.

Les ammans et autres officiers semblables étaient nommés par le gouverneur général.

AMNISTIE.

Voy. l'article Grace (Droit de).

AMORTISSEMENT DES BIENS-FONDS.

Voy. l'article Etablissements publics, nos 2 et suiv.

AMORTISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE.

Voy. l'article Dettes de l'Etat, no 11.

ANNULATION (DROIT D').

Voy. l'article Pouvoir communal, nos 24 et 35.

APPEL COMME D'ABUS.

Voy. les articles Liberté de conscience, no 75; — Puissance ecclésiastique, nos 86 et 93; — Pouvoir judiciaire, no 16.

APPROBATIONS.

Voy. les articles Pouvoir communal, nos 8 et suiv.; — Pouvoir provincial, nos 7 et 8.

(1) De Nény, *Mém. politique*, chap. XXII.

APPUI (SERVITUDE D').

Voy. l'article Irrigation, no 4.

AQUEDUC (SERVITUDE D').

Voy. les articles Irrigation et Marais,

ARCHIVES.

SOMMAIRE.

1. *Les archives nationales.*
2. *Les archives provinciales et communales.*

1. Une des conséquences du renversement de l'ancien régime, en 1789, a été de faire tomber sous la mainmise nationale les archives provenant des corps administratifs, des corporations civiles et des communautés religieuses supprimées.

Il a fallu pourvoir au rassemblement et à la conservation de ces archives. Tel est l'objet de la loi du 5 brumaire an v, dont l'article 1er dispose : « Les administrations centrales de « département feront rassembler dans le « chef-lieu du département tous les titres et « papiers des dépôts appartenant à la répu- « blique. »

Cette loi a été observée pendant toute la durée du régime français et du régime néerlandais. Elle a conservé toute sa force, et elle est formellement visée dans l'arrêté royal du 17 décembre 1851, qui a organisé les archives provinciales de l'Etat.

Il existe un dépôt central des archives de l'Etat, à Bruxelles, et des dépôts provinciaux à Arlon, à Bruges, à Gand, à Hasselt, à Liège, à Mons, à Namur et à Tournai (arr. roy. du 17 décembre 1851, art. 1er).

— Un arrêté des représentants du peuple Haussmann et Brion, en date du 24 vendémiaire an III, a supprimé les anciens Etats provinciaux, ainsi que les administrations d'arrondissement connues sous le nom de châtellenies (2).

Les archives de ces administrations sont devenues, en conséquence, des dépendances du domaine public, Elles ont été centralisées dans les dépôts établis aux chefs-lieux des provinces (3).

(2) *Recueil des proclamations, etc.*, I, 353.

(3) La ville d'Audenarde seule a refusé de se dessaisir des archives provenant de l'ancienne châtellenie du même nom. (Résolution du Conseil communal d'Audenarde du 13 mai 1882.)

— Les corps et communautés d'arts et métiers ont été supprimés par la Révolution française, et le décret des 2-17 mars 1791, article 5, a imposé aux syndics le devoir de rendre leurs comptes de gestion aux municipalités, lesquelles ont formé l'état général des dettes actives et passives et des biens de chaque communauté. Ces états ont été envoyés aux Directoires de département, qui, après vérification, les ont fait passer aux commissaires du Roi chargés de la liquidation de la dette publique.

Les biens des corporations d'arts et métiers ont donc été nationalisés, et leurs archives ont été remises à l'Etat.

Les registres et papiers des corporations de Bruxelles sont déposés aux archives du département de la Dyle.

L'Université de Gand détient, pour le compte de l'Etat, les archives des corporations de cette ville.

A Liège, à Mons, à Namur, les documents relatifs aux anciens métiers ont été également remis aux dépôts des archives nationales.

A Bruges, un arrêté du préfet, du 16 nivôse an VII, a ordonné que tous les documents provenant des ci-devant tribunaux, métiers, etc., seraient remis à l'Etat.

La loi du 5 brumaire an V a donc reçu, sous ce rapport, une exécution uniforme dans toute l'étendue du pays. Partout les archives des anciens corps de métiers ont été classées parmi les archives dont l'administration centrale a la garde et la détention.

— Les particuliers qui détiennent des registres ou des documents faisant partie des archives nationales n'en peuvent acquérir la propriété, même par la possession trentenaire. Ils sont tenus de les réintégrer dans les dépôts de l'Etat (Bruxelles, 8 juillet 1835).

Le 18 germinal an XI, le préfet de la Dyle, Doulcet de Pontécoulant, informé que beaucoup d'anciens greffiers restaient détenteurs d'archives dont ils avaient eu la garde à titre de leurs fonctions, prit un arrêté par lequel il autorisait « les commissaires du gouvernement près les tribunaux de première instance à faire enlever et mettre au greffe du tribunal tous les actes provenant des anciennes justices, *en quelques mains qu'ils se trouvassent*. Ces commissaires pouvaient s'adjoindre, à cet effet, la gendarmerie nationale. »

Ce procédé autoritaire n'est plus en harmonie avec le respect que les lois modernes professent pour les droits privés. Si un particulier refusait de se dessaisir de documents considérés par l'Etat comme faisant partie des archives nationales, il y aurait lieu de l'attraire en justice par voie de saisie-revendication. C'est ainsi que l'administration des domaines a procédé dans l'espèce qui fait l'objet de l'arrêt rendu par la Cour de Bruxelles le 8 juillet 1835.

2. Les archives provinciales et communales dépendent du domaine public et sont hors du commerce, au même titre que les archives nationales. Les dépôts dont les administrations locales ont la garde ne sont, en réalité, que des annexes du dépôt central.

Le décret du 7 messidor an II, publié en Belgique le 10 germinal an IV, dispose à cet égard comme suit :

« Art. 3. Tous dépôts publics ressortissent aux archives nationales comme à leur centre commun et sont mis sous la surveillance du Corps législatif et sous l'inspection du comité des archives.

« Art. 4. Dans tous les dépôts de titres et de pièces actuellement existants ou qui seront établis dans toute l'étendue de la république, il sera formé un état sommaire de leur contenu, suivant une instruction qui sera dressée, et une expédition de chaque état sera fournie aux archives. »

Il résulte de ces textes que l'une des vue du législateur de l'an II a été d'étendre aux archives le principe d'unité, base commune des institutions nouvelles. Il a établi que tous les dépôts d'archives ressortissent, comme à leur centre, au dépôt des archives nationales. Dès lors, les documents que détiennent les provinces et les communes cessent de leur appartenir : la garde seule leur en est laissée (1).

Les différents dépôts d'archives ne sont donc que les sections d'un même tout. L'administration centrale exerce sur toutes les archives publiques un droit d'inspection : c'est le terme dont se sert le décret organique.

Il suit de là que tous les conservateurs des dépôts d'archives, sans exception, ont la qualité d'agents de l'administration centrale.

---

(1) Blanche et Ymbert, *Dictionnaire général d'admin.*, t. Ier, p. 73.

Les greffiers provinciaux, auxquels est confiée la garde des archives dites provinciales, sont nommés et révoqués par le Roi. Ils sont subordonnés aux gouverneurs et leur doivent l'obéissance hiérarchique. Il appartient au pouvoir central, et non aux Députations permanentes, de déterminer leurs devoirs comme gardiens des archives (1).

Les archives qui intéressent spécialement les communes sont confiées à la garde des administrations locales : « Le Collège des « bourgmestre et échevins », dit l'article 100 de la loi communale, « veille à la garde des « archives, des titres et des registres de l'état « civil; il en dresse les inventaires en double « expédition, ainsi que des chartes et autres « documents anciens de la commune, et em« pêche qu'aucune pièce ne soit vendue ou « distraite du dépôt. Dans les communes pla« cées sous la surveillance des commissaires « d'arrondissement, expédition de ces inven« taires est adressée à l'administration pro« vinciale. »

Ce texte est une application des principes énoncés dans le décret de messidor an II. Le Collège échevinal est préposé à la garde des archives locales, non pas en vertu d'un pouvoir propre, mais comme délégué de l'autorité centrale. Il lui est expressément défendu de vendre ou de distraire du dépôt aucun document. Il est tenu de former un état ou inventaire des archives qui lui sont confiées et d'en adresser une expédition à l'autorité supérieure.

Dans tout ce qui concerne sa fonction de gardien des archives, le Collège échevinal est tenu d'obéir aux instructions que lui donne l'autorité centrale agissant en exécution de l'article 3 du décret de messidor an II.

ARMES.

SOMMAIRE.

1. *Le commerce des armes est libre.*
2. *Épreuve des armes à feu.*
3. *Des armes secrètes.*
4. *Des armes de guerre.*

1. Chacun a le droit de fabriquer des armes de toute espèce, de les vendre, d'en être détenteur ou porteur, sauf les restrictions qui vont être indiquées.

2. « Nul ne peut vendre, exposer en vente, « ni avoir dans ses magasins, boutiques ou « ateliers, aucune arme ou partie d'arme « sujette à l'épreuve, qui n'ait été éprouvée « et marquée des poinçons que comporte son « degré d'achèvement, conformément aux « arrêtés royaux pris en exécution de la loi « portant réglementation de la situation du « banc d'épreuve des armes à feu (2) » (loi du 24 mai 1888, art. 10).

Ce texte est général. Il interdit aux armuriers, non seulement de vendre ou d'exposer en vente des armes à feu non éprouvées, mais encore de les avoir dans leurs magasins ou ateliers pour les nettoyer, les réparer ou les transformer (Bruxelles, 1er juin 1891, *Pasic.*, 1891, II, 354).

La prohibition dont il s'agit n'est pas applicable aux armes à feu importées de l'étranger, qui portent le poinçon d'un banc d'épreuve officiellement reconnu par le gouvernement du pays de provenance (loi du 24 mai 1888, art. 11).

3. Il est défendu, à peine de huit jours à six mois d'emprisonnement, de fabriquer, débiter, exposer en vente ou distribuer des armes prohibées par les lois ou règlements d'administration publique (code pén., art. 316).

Celui qui est porteur d'une arme prohibée est puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 26 à 100 francs, ou d'une de ces peines seulement (code pén., art. 317, modifié par la loi du 15 juin 1894).

Dans l'un et l'autre cas, les armes doivent être confisquées.

Cette prohibition est générale et absolue et ne comporte pas d'exception au profit des gardes champêtres ou des autres fonctionnaires astreints ou autorisés à porter des armes. Ces fonctionnaires ne peuvent porter que les armes apparentes prescrites par les lois ou règlements (Dinant, 7 avril 1875, *Pasic.*, 1875, III, 306).

Sont prohibés :

Les poignards, les couteaux en forme de poignard, soit de poche, soit de fusil, les baïonnettes, les épées en bâton, les bâtons à

(1) Arrêté royal du 9 avril 1880, *Revue de l'admin.*, XXVIII, 185.

(2) Le règlement général du banc d'épreuve des armes à feu établi à Liège porte la date du 6 mars 1889. Il a été modifié par l'arrêté du 6 juin 1892 et par celui du 11 juillet 1893.

ferrement autres que ceux qui sont ferrés par le bout, et, en général, toutes les armes offensives cachées et secrètes (déclaration du roi, du 23 mars 1728, confirmée par le décret du 12 mars 1806).

Cette énumération, qui date de près de deux siècles, aurait besoin d'être remaniée. Il est difficile aujourd'hui de savoir quelles armes rentrent dans la catégorie des armes prohibées.

M. de Coninck de Merckem a, dans la séance du Sénat du 11 juin 1894, demandé à M. Begerem, ministre de la justice, une définition précise des armes prohibées.

Le ministre a répondu évasivement. Il faut, a-t-il dit, abandonner cette définition à la jurisprudence. Ce sont les tribunaux qui, suivant les circonstances, doivent décider en cette matière. Ce sont eux qui jugeront, d'après les faits, si l'arme trouvée en la possession d'un délinquant doit être considérée comme prohibée ou non.

Il a été jugé qu'un revolver mesurant 15 centimètres de longueur rentre dans la catégorie des pistolets de poche dont le port est prohibé (Liège, 9 avril 1879, *Pasic.*, 1879, II, 275).

Il a été jugé également que les fusils dits *afrijzers*, qui se démontent instantanément en trois pièces, sont des armes secrètes et prohibées (Bruxelles, 6 avril 1866, *Pasic.*, 1866, II, 224).

Les fusils et pistolets à vent sont aussi des armes secrètes et prohibées (décret du 2 nivôse an XIV, art. 1er).

La déclaration du 23 mars 1782 prohibait, non seulement le port, mais encore la fabrication, le commerce, la vente et l'achat des pistolets de poche.

Cette prohibition a été levée implicitement par le décret du 14 décembre 1810.

La fabrication, le débit et l'exposition en vente des pistolets de poche sont aujourd'hui des actes licites (cass., 19 décembre 1887, *Pasic.*, 1888, I, 51).

4. La loi du 7 octobre 1831 subordonnait à des formalités rigoureuses, non seulement le port, mais encore la fabrication, la vente et la détention des armes de guerre.

Cette loi de circonstance a cessé d'être en vigueur.

Aux termes de la loi du 26 mai 1876, art. 1er, quiconque, sans motifs légitimes ou sans autorisation légale, est trouvé porteur d'une arme de guerre, est passible d'une amende de 26 à 200 francs. Si le coupable fait partie d'un rassemblement, il peut être condamné, en outre, à l'emprisonnement. Dans les deux cas, les armes sont saisies et confisquées.

On entend par armes de guerre celles qui servent ou ont servi à armer les troupes belges ou étrangères. Cette définition est copiée sur celle qu'on trouve dans la loi française des 14-17 juillet 1860, article 2.

Le port des armes de guerre peut être autorisé par le bourgmestre de la commune où les intéressés ont leur domicile. En cas de refus ou de retrait de l'autorisation, le recours est ouvert auprès du gouverneur de la province (arr. roy. du 29 juin 1876).

Celui qui a obtenu de son bourgmestre l'autorisation de porter des armes de guerre peut les porter dans toutes les communes du royaume (1).

Les bourgmestres doivent s'abstenir d'autoriser le port des pistolets de poche, dits *revolvers*, lesquels sont rangés dans la catégorie des armes prohibées dont parlent l'ordonnance du 23 mars 1728 et le décret du 12 mars 1806.

Mais ils peuvent autoriser le port des *revolvers* de grand calibre qui ont été adoptés pour les officiers de l'armée et pour les corps de cavalerie de la garde civique. Ces *revolvers* d'ordonnance sont, en effet, des armes de guerre (2).

ARMÉE.

SOMMAIRE.

1. *Comment se recrute l'armée.*
2. *Le contingent est voté annuellement.*
3. *Répartition du contingent.*
4. *Durée du service des miliciens.*
5. *Rappel des classes congédiées.*
6. *Les Belges âgés de dix-neuf ans sont tenus au service militaire.*
7. *Les étrangers sont-ils astreints au service militaire en Belgique?*
8. *De l'inscription annuelle.*
9. *Le bourgmestre statue sur les réclama-*

(1) Circulaire du 8 septembre 1876, *Revue de l'admin.*, XXIV, 340.

(2) Circulaire du 24 juin 1886, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 440.

ARMÉE.

1. Sous l'ancien régime, l'armée se composait uniquement d'engagés volontaires. L'article 4 du traité de La Haye déclarait formellement que « en aucun temps, il ne « sera question, ni directement, ni indirec- « tement, de conscription militaire », et que jamais il ne sera levé des milices et recrues forcées, autrement que du consentement des Etats des provinces (1).

Le régime de la conscription a été introduit dans nos provinces à l'époque où elles ont été annexées à la France.

La loi du 19 fructidor an VI disposait ce qui suit :

« Lorsque la patrie est déclarée en danger, « tous les citoyens sont appelés à sa défense. « Hors le cas de danger de la patrie, l'ar- « mée se forme par des enrôlements volon- « taires et par la voie de la conscription « militaire. »

Le régime de la conscription subsiste encore en Belgique. Le recrutement de l'armée a lieu par des engagements volontaires et par des appels annuels (lois sur la milice du 3 juin 1870, du 18 septembre 1873, du 19 mai 1880 et du 30 juillet 1881, réimprimées au *Moniteur* du 19 août 1881, en exécution de l'arrêté royal du 16 août 1881, art. 1er, et modifiées par la loi du 19 décembre 1890).

Toutefois, les troupes belges destinées à la défense des colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique pourrait acquérir, ne pourront être recrutées que par des engagements volontaires (Constitution, art. 1er).

Il s'agit de toutes les troupes, soit de terre, soit de marine, destinées à la défense des territoires d'outre-mer.

On doit admettre, qu'en un cas urgent, les soldats de marine qui se trouveraient à bord d'un navire de guerre pourraient être appelés à secourir des troupes coloniales en danger.

— Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi (Constitution, art. 121).

En 1831, les troupes hollandaises avaient envahi notre territoire et menaçaient Bruxelles. Les Chambres n'étaient pas réunies. Le roi Léopold Ier réclama d'urgence le secours d'un corps d'armée français cantonné le long de la frontière. Il méconnaissait ainsi la lettre de la Constitution. L'opinion publique fut unanime à l'approuver (2).

2 Le contingent de l'armée est voté annuellement par le pouvoir législatif. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée (Constitution, art. 119).

La loi annuelle qui fixe le contingent de l'armée, contient régulièrement deux dispositions distinctes : elle fixe le contingent général de l'armée, et elle détermine le nombre d'hommes de la levée annuelle.

Il ne suffirait pas de fixer le chiffre de la levée annuelle. Quand la loi a décidé qu'un certain nombre d'hommes seront incorporés pour l'exercice courant, il faut encore ordonner, l'année suivante, qu'ils resteront sous les drapeaux pendant toute la durée de ce nouvel exercice, ce qui se fait par la détermination de l'effectif.

Les Chambres décident donc, chaque année, quel nombre de miliciens pourront être incorporés pendant l'exercice courant et quel nombre d'hommes le Gouvernement est autorisé à maintenir sur les contrôles (3).

— Le contingent total de l'armée est réglé annuellement au chiffre de 100,000 hommes.

L'expérience a démontré que pour parfaire, au moyen de huit classes de milice, une armée de 100,000 hommes, il faudrait, à cause des déchets qui se produisent inévitablement, un contingent annuel de 13,500 hommes (Exposé des motifs de la loi du 27 décembre 1881).

Le contingent de la levée de milice, pour

(1) FAIDER, *Études sur les constitutions nationales*, p. 161.
(2) BELTJENS, *la Constitution annotée*, p. 651.

(3) Discours de MM. Pirmez, Jamme, Frère-Orban et Nothomb, Ch. des représ., 20 décembre 1838.

1895, a été fixé à 13,300 hommes par la loi du 27 décembre 1894.

3. Le contingent est réparti par le Roi entre les provinces, et par les Députations permanentes des Conseils provinciaux entre des cantons de milice composés soit d'une, soit de plusieurs communes voisines appartenant à un même arrondissement administratif.

La répartition est faite proportionnellement au nombre d'inscrits de la levée, c'est-à-dire en prenant pour base, dans chaque province et dans chaque canton de milice, non pas le chiffre de la population, mais le nombre d'hommes qui réunissent les conditions voulues pour faire partie de la levée annuelle (loi sur la milice, art. 5).

Les enrôlements volontaires ne modifient en rien le chiffre du contingent cantonal. Les volontaires prennent part au tirage au sort comme les autres miliciens, et, s'ils tirent un numéro défavorable, ils sont comptés numériquement dans le contingent de leur canton, de sorte que leur enrôlement ne profite ni ne nuit aux autres inscrits (*ibid.*).

La disposition aux termes de laquelle le volontaire est compté numériquement dans le contingent de son canton, est générale et s'applique même au cas où le volontaire aurait pu, s'il ne s'était pas engagé, se prévaloir d'un motif légal d'exemption. Il est censé avoir acquitté, en s'engageant, la dette du canton, laquelle n'est que la somme des services dus par les pères de famille de la circonscription cantonale (cass., 12 juin 1876, *Pasic.*, 1876, I, 348).

4. « La durée du service des hommes appelés annuellement est fixée à huit années, « qui prennent cours à dater du 1er octobre « de l'année de l'incorporation » (loi sur la milice, art. 2).

Ce texte détermine le point de départ des huit années après lesquelles le milicien est libéré. Mais il laisse au gouvernement la faculté d'appeler les miliciens sous les drapeaux à une date postérieure au 1er octobre.

Dans ce dernier cas, le terme de libération court à dater du 1er octobre, et, néanmoins, le milicien n'est soumis au Code pénal militaire et à la juridiction exceptionnelle des Conseils de guerre qu'à dater du jour où il entre en activité de service (cass., 2 janvier 1877, *Pasic.*, 1877, I, 61).

La durée du service des miliciens qui, après avoir obtenu une exemption provisoire, sont ultérieurement désignés pour le service est la même, quelle que soit l'année au cours de laquelle ils ont tiré au sort, que celle du service des miliciens de la classe à laquelle ils se trouvent définitivement annexés. Le terme de huit années de service court à dater du 1er octobre de l'année de l'incorporation effective.

5. L'article 3 de la loi sur la milice dispose :

« En cas de guerre ou lorsque le territoire « est menacé, le Roi peut rappeler à l'acti- « vité tel nombre de classes congédiées qu'il « juge utile, en commençant par la dernière.

« Il est immédiatement rendu compte de « cette mesure aux Chambres. »

Cette disposition qui, d'après le texte de la loi, ne devait rester en vigueur que jusqu'au 1er janvier 1880, a été prorogée chaque année par la loi qui fixe le contingent de l'armée (voy., notamment, la loi du 27 décembre 1894, art. 3).

Pour rendre plus facile l'exécution de cette disposition, l'article 2 de la loi organique, après avoir dit que la durée du service des hommes appelés annuellement est fixée à huit années, ajoute :

« Toutefois, le compte des miliciens et des « remplaçants à la masse d'habillement de « leur corps ne sera apuré qu'à l'expiration « des deux années qui suivront *la libéra- « tion.* »

Il suit de ce texte qu'après huit ans de service, les hommes sont *libérés*, mais que, néanmoins, le gouvernement peut conserver leurs effets d'équipement en prévision du cas où la guerre éclaterait et rendrait nécessaire le rappel d'une ou de plusieurs des classes libérées.

L'article 4 de la loi est ainsi conçu :

« Dans les cas prévus par l'article précé- « dent, sont dispensés du rappel :

« 1° Les hommes mariés;

« 2° Ceux dont la première publication de « mariage a été affichée avant l'ordre de « rappel, pourvu que le mariage soit con- « tracté dans les vingt jours;

« 3° Les veufs qui ont un ou plusieurs « enfants de leur mariage. »

Ces exemptions profitent aux classes qui ont accompli leur terme de service de huit années, y compris la neuvième et la dixième

classe, bien que leur compte à la masse d'habillement ne soit pas encore apuré.

Cette interprétation résulte du texte de la loi. On ne peut, en effet, rappeler les miliciens dont on conserve encore l'équipement qu'en vertu de la disposition de l'article 3. Or, le rappel autorisé par l'article 3 ne s'applique pas, d'après l'article 4, aux miliciens mariés. Ceux-ci sont donc exempts du rappel lorsqu'ils ont servi pendant huit ans (1).

6. Tout Belge est tenu, dans l'année où il a dix-neuf ans accomplis, de se faire inscrire à l'effet de concourir au tirage au sort pour la levée du contingent de l'année suivante (loi sur la milice, art. 6).

7. Les étrangers sont, en principe, exclus du service militaire.

Cette règle admet un double tempérament : « Les étrangers résidant en Belgique « sont soumis à l'inscription : 1° s'ils sont « nés en Belgique pendant que leurs parents « y résidaient; 2° si leur famille réside en « Belgique depuis plus de trois ans » (art. 7).

En même temps que la loi crée cette double dérogation, elle détermine l'époque à laquelle les étrangers sont tenus de se faire inscrire. Elle établit une distinction suivant qu'ils justifient ou ne justifient pas d'une nationalité déterminée. Ceux qui appartiennent à cette dernière catégorie doivent se faire inscrire dans l'année où ils ont dix-neuf ans accomplis. Ceux qui, au contraire, justifient d'une nationalité déterminée, ne doivent se faire inscrire que dans l'année qui suit celle où la loi de recrutement de leur pays leur impose une obligation à laquelle ils n'ont pas satisfait. « La priorité du droit de « contrainte doit appartenir à leur patrie », a dit la section centrale (2).

Il résulte de là que si leur pays ne leur impose pas l'obligation du recrutement, cette obligation ne naîtra pas pour eux en Belgique. Telle est la position éminemment favorable des sujets de l'Angleterre et des Etats-Unis d'Amérique, pays dans lesquels le recrutement militaire n'est pas en usage (cass., 5 juillet 1875, *Revue de l'admin.*, 1876, 90).

Les natifs du grand-duché de Luxembourg jouissent du même avantage, attendu que l'exécution de la loi sur le recrutement est suspendue dans ce pays depuis l'année 1881.

Les étrangers qui ne sont pas nés en Belgique pendant que leurs parents y résidaient ne sont pas tenus de se faire inscrire comme miliciens, lors même que leur famille résiderait en Belgique depuis plus de trois ans, s'ils appartiennent à une nation qui dispense les Belges du service militaire (loi sur la milice, art. 7).

Or, les pays étrangers où les Belges résidents ne sont pas soumis au service militaire sont : l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie, le Brésil, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Suisse et la Turquie (3).

— Les étrangers ne sont pas tenus à l'inscription, si l'obligation n'est pas née avant l'expiration de l'année dans laquelle ils ont vingt-trois ans révolus (loi sur la milice, art. 7, alinéa dernier).

L'étranger qui, étant tenu envers son pays d'origine à l'obligation du recrutement, se fait naturaliser Belge, ou acquiert autrement la qualité de Belge, sans avoir satisfait à cette obligation, doit se faire inscrire en Belgique dans l'année où il est naturalisé, pourvu qu'il n'ait pas vingt-trois ans accomplis avant la fin de cette année (art. 6).

Si donc la naturalisation est accordée à un étranger qui n'était pas, dans son pays, sujet à l'obligation du recrutement, à un Anglais, par exemple, il n'est pas obligé de se faire inscrire en Belgique. L'étranger qui a omis de payer sa dette dans son pays d'origine est seul tenu, quand il obtient la naturalisation, de subir la loi du recrutement en Belgique.

8. L'inscription peut toujours être faite d'office par le bourgmestre (art. 9).

Elle se fait dans la commune de la résidence réelle du père de l'inscrit; de la mère, à défaut du père; du tuteur, à défaut de la mère; de l'inscrit lui-même, si le père, la mère et le tuteur sont décédés, interdits ou sans résidence connue en Belgique, s'il a vingt

---

(1) Voy., dans ce sens, le rapport de la commission du Sénat, du 14 mars 1890, dans les *Documents parlementaires*, session de 1889-1890, p. 8, et le discours de M. de Brouckère, séance du Sénat, du 12 mai 1890. Le général Pontus, ministre de la guerre, a soutenu l'opinion contraire dans la séance du 13 mai 1890 (*Doc. parl.* du Sénat, p. 453).

(2) *Doc. parl.*, 1868-1869, p. 244.

(3) Circulaire int. du 2 février 1874.

et un ans accomplis ou s'il est marié (art. 11).

Elle a lieu sur un registre *ad hoc*, qui est ouvert depuis le 1er décembre jusqu'au 31 décembre, à 4 heures de relevée.

La liste est publiée le 3 janvier et reste affichée jusqu'au 10. L'affiche indique que les réclamations du chef d'inscriptions indues ou d'omissions doivent être adressées au bourgmestre avant le 12 janvier,

Le bourgmestre statue immédiatement et il opère, en même temps, d'office la rectification de toute erreur évidente qu'il aurait reconnue (art. 13).

Notification de ses décisions est faite, avant le 15 janvier, aux réclamants et à ceux dont l'inscription serait ordonnée, avec avertissement qu'ils peuvent adresser leur appel au commissaire d'arrondissement jusqu'au 22 janvier inclusivement (*ibid.*).

Le 15 janvier, le bourgmestre transmet la liste des inscrits de sa commune au commissaire d'arrondissement (art. 14).

9. S'il s'élève des réclamations contre les décisions du bourgmestre, il est statué sur les cas d'inscription par le commissaire d'arrondissement, par le gouverneur ou par le ministre de l'intérieur, selon que ces cas concernent des communes d'un même arrondissement, des communes d'arrondissements différents, dans la même province, ou des communes appartenant à des provinces différentes (art. 14).

Les décisions que prend l'autorité administrative en cette matière n'ont qu'un caractère provisoire. Elles n'entraînent pas chose jugée et n'empêchent pas les réclamants de se pourvoir ultérieurement devant le Conseil de milice.

La question de savoir s'il entre dans les attributions du Conseil de milice de statuer, après le tirage au sort, sur la validité des inscriptions portées aux registres, avait donné lieu anciennement à des hésitations. Elle a été résolue affirmativement par un arrêt de la Cour de cassation, rendu chambres réunies le 9 août 1852 et par la loi interprétative du 14 juin 1853.

La loi du 16 août 1881 a de nouveau consacré cette interprétation en disposant, article 10 : « Celui qui a été compris au tirage « au sort et qui prétend ne pas avoir dû être « inscrit peut réclamer devant le Conseil de « milice, qui statue comme en matière « d'exemption. »

10. Est réputé réfractaire, celui qui a négligé de se faire inscrire dans les délais fixés par la loi. Il est incorporé, comme tel, pour un terme de huit ans.

Les réfractaires ne peuvent être recherchés que jusqu'à l'âge de trente-six ans accomplis (loi sur la milice, art. 12).

11. Un arrêté royal divise chaque arrondissement administratif en cantons de milice (loi sur la milice, art. 17; arr. roy. du 25 octobre 1870).

Le tirage au sort se fait, pour chaque canton, au lieu désigné par le gouvernement.

Au jour fixé par le gouverneur et annoncé par affiches dans la commune, le tirage a lieu, en présence des intéressés, sous la direction du commissaire d'arrondissement (loi sur la milice, art. 18).

Il est dressé une liste des inscrits des trois années précédentes qui ont été ajournés et dont le numéro avait été appelé pour la formation du contingent de l'année où ils ont tiré au sort (art. 15).

Il est ensuite procédé au tirage au sort.

Les numéros les plus bas, en montant jusqu'à ce que le nombre requis de miliciens à incorporer soit complet, désignent les inscrits qui feront partie du contingent.

Mais les premiers numéros sont attribués de droit aux miliciens qui avaient été ajournés au cours des trois années précédentes et qui avaient tiré un numéro défavorable. Ils sont classés dans l'ordre d'ancienneté des levées et des numéros qui leur étaient échus (art. 19).

Ils jouissent, au surplus, des mêmes avantages que les nouveaux inscrits et ont les mêmes charges. Si les motifs de leur exemption primitive ont cessé, il leur est permis de faire valoir d'autres motifs d'exemption survenus dans l'intervalle, par exemple la perte de la nationalité belge (cass., 14 octobre 1889, *Pasic.,* 1889, I, 315).

Les miliciens qui ont obtenu une exemption temporaire pour la quatrième fois ne sont plus astreints à aucune obligation de milice. On ne les inscrit pas sur la liste dressée en exécution de l'article 15 de la loi (voy. nº 13).

12. Certaines personnes sont *exemptées* du service militaire.

D'autres sont soumises à l'incorporation, mais *dispensées du service en temps de paix.*

D'autres, enfin, sont *exclues* du service pour cause d'indignité.

Il ne faut pas confondre ces trois situations, qui sont déterminées par des causes distinctes et qui produisent des effets différents.

13. Certaines personnes sont exemptées du service. Les exemptions sont fondées sur des considérations personnelles à l'exempté ou à sa famille. L'exempté est remplacé par celui qui a obtenu au tirage au sort le numéro subséquent. Toute exemption modifie l'arrêt du sort et reporte le fardeau du service sur des hommes qu'une chance favorable en avait d'abord affranchis.

Il y a des exemptions définitives et il y en a de temporaires.

14. L'article 26 de la loi exempte définitivement celui dont la taille ne dépasse pas un mètre quatre cents millimètres et celui dont les vingt-trois ans seront accomplis au 31 décembre de l'année courante, et qui n'a pas la taille d'un mètre cinq cent cinquante millimètres.

15. En second lieu, l'article 26 exempte définitivement celui qui est atteint d'infirmités incurables qui le rendent impropre au service militaire.

L'arrêté royal du 28 janvier 1893, qui spécifie ces infirmités, classe en trois catégories les affections qui sont de nature à donner lieu à une exemption. Il range dans la première les maladies donnant lieu à l'exemption immédiate et définitive; dans la deuxième, celles pouvant donner lieu à l'exemption définitive ou temporaire, selon le degré où elles sont parvenues; dans la troisième, les infirmités ou maladies curables donnant lieu à une exemption pour une année.

16. En troisième lieu, l'article 26 exempte définitivement celui dont le frère a accompli un terme de huit années de service, est décédé au service, ou n'a cessé de faire partie de l'armée que par suite de faits indépendants de sa volonté ou de sa faute.

Chaque famille ne doit à la milice que la moitié de ses enfants au plus. Celui qui a payé cet impôt libère donc un de ses frères au moins. Le service, dit la loi, procure les exemptions nécessaires pour que le nombre des services demandés à une famille ne dépasse pas la moitié du nombre total des fils. Ainsi, dans les familles où les fils sont en nombre pair, il ne peut être appelé au service que la moitié; lorsque le nombre des fils est impair, la moitié plus un a droit à l'exemption (loi sur la milice, art. 31).

Après avoir établi le contingent de la dette militaire de chaque famille, la loi règle l'ordre d'après lequel les frères peuvent être appelés au service. Les désignations, dit-elle, alternent avec les exemptions.

On range les frères par séries de deux, et la règle consiste à appeler et à exempter alternativement un frère par série. Lorsqu'il y a trois frères, le service de l'aîné exempte les deux autres; s'il y en a quatre, le service de l'aîné exempte le deuxième et le service du troisième libère le quatrième; s'il y en a cinq, le service du premier et du troisième exempte les trois autres, et ainsi de suite.

La symétrie de cette alternance est dérangée lorsque l'un des frères tire au sort un numéro favorable ou peut invoquer le bénéfice d'une exemption légale. Si, par exemple, aucun des fils de la première série n'a servi, les deux fils de la série suivante sont exposés à devoir servir. Si, dans une famille de quatre fils, l'aîné tire un numéro qui l'exempte du service, le deuxième et le troisième doivent servir, quand le sort leur est défavorable.

Si l'aîné de quatre fils a tiré un numéro non compris dans le contingent, et si le deuxième a été remplacé par le département de la guerre, le troisième fils n'a pas droit à l'exemption (1).

L'article 31 de la loi du 3 juin 1870 portait que la somme des services demandés à une famille ne peut excéder la moitié du nombre des fils *en âge de milice*, et sous l'empire de cette loi on ne tenait compte, pour décider s'il y avait lieu à exemption, que du nombre des fils en âge de milice.

Les mots *en âge de milice* n'ont pas été reproduits dans la loi du 18 septembre 1873. Il en résulte que ce n'est plus uniquement le nombre des fils en âge de milice qu'il faut prendre en considération; il faut les faire entrer tous en ligne de compte pour calculer le nombre des services dus à l'Etat (2).

---

(1) Cass., 7 juin 1892, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 347; *Pasic.*, 1892, I, 283.

(2) Conclusions de M. Cloquette, avocat général, *Pasic.*, 1874, I, 300; cass., 7 juin 1892, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 347; *Pasic.*, 1892, I, 283.

C'est au moment où ont lieu les opérations préalables à la levée du contingent qu'il faut se placer pour déterminer la composition de la famille du milicien et pour établir le compte du nombre total des fils, dont la moitié, au plus, est soumise à l'obligation du recrutement. Le milicien appartient définitivement à l'armée dès l'instant qu'il a été désigné pour le service. Le décès d'un frère survenu postérieurement à cette désignation ne lui confère pas le droit de réclamer après coup une exonération qu'il aurait obtenue si ce frère fût mort plus tôt.

Ainsi, dans une famille où il y a quatre fils, dont deux sont incorporés, si un enfant vient à mourir, le service des deux incorporés reste acquis à l'Etat (1).

17. Il résulte du texte de l'article 26, n° 3, de la loi sur la milice, que l'exemption est subordonnée, non à la présence réelle du milicien sous les drapeaux pendant huit ans, mais à l'accomplissement d'un terme de huit années de service.

Or, d'après l'arrêté royal du 15 janvier 1877, article 5, les jeunes gens âgés de moins de seize ans, qui veulent s'engager dans l'armée, doivent souscrire l'engagement de servir pendant huit ans au delà du jour où ils accomplissent leur seizième année. Le terme de huit années, qui libère le volontaire personnellement et qui procure à son frère une exemption définitive, se compte, non pas du jour de son entrée effective dans l'armée, mais du jour où il a atteint l'âge de seize ans révolus, attendu que le service commence, en réalité, du moment où il a pu être légalement réclamé (cass., 5 juin 1882, *Pasic.*, 1882, I, 309).

Cette observation a perdu son importance depuis qu'un arrêté royal en date du 30 août 1894 a stipulé que le jeune homme qui s'enrôle dans l'armée doit avoir au moins seize ans accomplis (voy. ci-après n° 67).

18. Le service du volontaire et du réfractaire est assimilé, pour l'exemption des frères, à celui du milicien (loi sur la milice, art. 24).

Le service du remplaçant ne profite pas à sa famille ; il a, pour celle du remplacé, le même effet que si ce dernier servait lui-même (*ibid.*).

La combinaison des articles 64 *bis*, 75 *bis* et 75 *ter* de la loi démontre que le volontaire avec prime doit être assimilé au remplaçant. Le service du volontaire avec prime ne produit donc pas d'effet libératif en faveur de ses frères (cass., 5 septembre 1884, *Pasic.*, 1884, I, 307).

Le milicien déserteur n'est pas censé avoir accompli son service de huit années, quand même il aurait été amnistié. Il ne procure donc à son frère puîné aucune exemption (cass., 4 juillet 1881, *Pasic.*, 1881, I, 342).

19 Le milicien qui a accompli un terme de huit années de service ne procure pas l'exemption à son frère si, pour toute autre cause que des blessures ou des maladies involontaires, il a été absent du corps plus de neuf mois dans le cours des deux premières années, à dater de l'appel sous les drapeaux (loi sur la milice, art. 25).

On a voulu, dit le rapport de la section centrale, pour qu'un milicien procure l'exemption à son frère, qu'il fasse un service effectif dans l'armée. L'inscription sur les contrôles ne suffit pas.

On doit appliquer rigoureusement cette disposition à toutes les absences autorisées par des congés individuels, lorsqu'elles ne sont pas motivées par des blessures ou des maladies.

On doit l'appliquer également quand le milicien a été absent du corps plus de neuf mois dans le cours des deux premières années, par suite d'une dispense accordée en vertu de l'article 29 de la loi. Son absence n'ayant pas pour cause des blessures ou des maladies involontaires l'empêche de procurer l'exemption à son frère (cass., 24 juin 1889, *Pasic.*, 1889, I, 250).

Le terme de deux années, dans le cours desquelles les miliciens doivent être présents au corps pendant quinze mois au moins, se compte à dater de l'appel sous les drapeaux. Le jour qui sert de point de départ au délai est, non pas celui où les miliciens ont été réellement sous les drapeaux, mais bien celui où ils y ont été appelés, c'est-à-dire celui où ils auraient été au service s'ils avaient été soumis à la règle commune. A compter de cette date ils sont censés au service. S'ils n'y sont pas effectivement pour toute autre cause que des blessures ou des

(1) Cass., 21 juin 1875, *Pasic.*, 1875, I, 316, et 4 février 1884, *Pasic.*, 1884, I, 54.

maladies, ils sont absents du corps dont ils font légalement partie.

Si, par exemple, un milicien a été, immédiatement après son incorporation, dispensé pour cause de pourvoyance pendant un an, on doit le considérer comme ayant été absent du corps pendant plus de neuf mois, à dater de l'appel sous les drapeaux (cass., 24 septembre 1894, *Pasic.*, 1894, I, 289).

Il ne faut pas confondre l'appel sous les drapeaux avec l'incorporation. Supposez qu'un milicien ait été, immédiatement après son incorporation, dispensé du service en qualité de séminariste ou de normaliste, et que la dispense lui ait été retirée deux ans plus tard : on ne peut, dans cette hypothèse, prétendre qu'il a été absent du corps pendant neuf mois pendant les deux premières années, à partir de l'appel sous les drapeaux. Le point initial du délai de deux ans est le moment où la dispense lui a été retirée et où il a été appelé à faire un service actif (cass., 28 juillet 1890, *Pasic.*, 1890, I, 269).

20. L'article 27 de la loi exempte pour une année celui dont la taille n'atteint pas un 1^{m},55.

21. En second lieu, l'article 27 exempte pour une année celui qui, atteint d'infirmités curables, n'est pas jugé capable de servir avant le 1er octobre de l'année courante.

Les maladies et les infirmités qui donnent droit à une exemption temporaire sont énumérées dans le deuxième et dans le troisième tableau approuvés par l'arrêté royal du 28 janvier 1893.

Les exemptions ne peuvent être accordées que dans les cas spécialement déterminés par cet arrêté et ne peuvent, sous aucun prétexte, être étendues par voie d'analogie (cass., 21 septembre 1888, *Pasic.*, 1888, I, 329).

22. En troisième lieu, l'article 27 exempte pour une année celui qui est l'unique descendant légitime d'une personne encore vivante, à moins qu'il n'appartienne à une famille qui est dans l'aisance.

23. En quatrième lieu, l'article 27 exempte pour une année celui qui est l'indispensable soutien :

a. De ses père et mère, ou de l'un d'eux;

b. Si ces derniers sont décédés, de ses aïeuls ou de l'un d'eux;

c. D'un ou de plusieurs frères ou sœurs orphelins.

On entend par orphelins ceux qui ont perdu leur père et leur mère. Ceux dont le père est décédé, mais dont la mère est encore vivante, ne sont pas orphelins dans le sens que la loi sur la milice, article 27, attache à ce mot (cass., 7 septembre 1883, *Pasic.*, 1884, I, 350).

On peut être considéré comme orphelin, sans être enfant en bas âge. Il appartient aux Cours d'appel d'apprécier, d'après les circonstances de chaque espèce, si celui qui se prévaut de la qualité d'orphelin est réellement hors d'état de pourvoir à ses besoins, la loi n'ayant pas limité l'âge que doivent avoir les orphelins pour procurer l'exemption au frère qui les soutient (cass., 5 septembre 1884, *Pasic.*, 1884, I, 305).

24. Lorsqu'il s'agit d'appliquer ces trois dernières catégories d'exemptions, que l'on appelle exemptions pour cause de *pourvoyance*, on doit, pour déterminer la composition de la famille, assimiler aux membres de la famille décédés ceux qui, par suite de paralysie grave, de cécité, de démence complète ou d'autres infirmités déterminées par arrêté royal, ou par suite d'une disparition prolongée, doivent être considérés comme perdus pour la famille (loi sur la milice, art. 33, n° 1).

Indépendamment de la paralysie grave, de la cécité et de la démence complète, les infirmités dont il doit être tenu compte pour déterminer la composition de la famille en vertu de cette disposition sont énumérées dans l'arrêté royal du 2 décembre 1873.

La combinaison des articles 33, n° 1, 42 et 53, § 2, de la loi sur la milice démontre que le Conseil de milice et la Cour d'appel ne peuvent, sans avoir, au préalable, consulté les hommes de l'art, apprécier les infirmités d'un membre de la famille d'un milicien.

L'arrêté du 2 décembre 1873 ne contient, en effet, que des indications générales concernant la condition des infirmes qui peuvent être considérés comme perdus pour la famille. Les hommes de l'art sont seuls à même de vérifier l'existence ou la non-existence des maladies que cet arrêté énumère. L'ordre des preuves étant légal, les Cours d'appel ne peuvent, sans être éclairées par un rapport médical, trancher les questions de

cette espèce (cass., 9 août 1889, *Pasic.*, 1889, I, 299).

25. En cinquième lieu, l'article 27 exempte pour une année le père resté veuf avec un ou plusieurs enfants.

26. En sixième lieu, l'article 27 exempte pour une année celui dont le frère remplit un terme de huit années de service.

Nous avons dit plus haut que chaque famille ne doit à la milice que la moitié de ses enfants au plus et que les désignations alternent avec les exemptions. Celui qui remplit un terme de huit années de service libère donc un de ses frères au moins.

Cette libération n'est que provisoire aussi longtemps qu'il est sous les drapeaux ; elle devient définitive quand son terme de service est accompli.

« L'aîné des frères appelés ensemble à « faire partie d'une levée », dit la loi, « et « dont les numéros sont atteints pour la for- « mation du contingent, exempte son frère « comme s'il était au service, lorsqu'il est « *définitivement* désigné et que la famille ne « doit alors fournir qu'un fils à l'armée. »

La désignation n'est définitive et ne produit un effet libératoire que si, lors de la remise du contingent, le milicien est reconnu posséder l'aptitude physique nécessaire, soit par l'autorité militaire, soit par le Conseil de revision devant lequel celle-ci peut éventuellement le renvoyer (cass., 23 mai 1893, *Revue de l'admin.*, XL, 487 ; *Pasic.*, 1893, I, 244).

27. Les exemptions temporaires prononcées en vertu de l'article 27 de la loi sont de simples ajournements qui tiennent en suspens le sort de l'intéressé. Elles sont soumises à un renouvellement annuel.

Toutefois, il résulte de la combinaison des articles 15, 19 et 27 de la loi que ce renouvellement n'est requis que pendant quatre années. La quatrième exemption a des effets définitifs. Les miliciens qui, après avoir été successivement ajournés pendant trois ans, sont reconnus avoir droit à l'exemption pour la quatrième fois, ne sont plus astreints à aucune obligation de milice (1).

Lors donc qu'un arrêt accorde le bénéfice de l'article 29 de la loi à un milicien qui n'appartient plus à l'une des quatre levées les plus récentes, il y a lieu de prononcer, non pas une exemption provisoire, mais une dispense définitive (cass., 23 mars 1891, *Pasic.*, 1891, I, 95).

28. Les exemptions du chef de parenté ne s'appliquent qu'à la parenté légitime (loi sur la milice, art. 23).

Un milicien ne pourrait donc pas être dispensé comme indispensable soutien de sa mère naturelle.

29. L'article 26 de la loi accorde une exemption définitive à celui dont le frère est décédé au service.

Le décès du milicien produit cet effet libératif même lorsqu'il s'est suicidé (cass., 21 septembre 1888, *Pasic.*, 1888, I, 328).

La loi dispose, article 33, que l'on doit compter, comme s'ils étaient encore en vie, les frères décédés, soit pendant la durée, soit après l'expiration d'un service personnel régulier, ou dont le service est ou a été régulièrement rempli par remplaçant.

Le frère qui se trouve dans ces conditions procure l'exemption à un de ses frères au moins, suivant les distinctions établies précédemment.

30. L'aîné des frères appelés ensemble à faire partie d'une levée, et dont les numéros sont atteints par la formation du contingent, exempte son frère comme s'il était au service, lorsqu'il est définitivement désigné et que la famille ne doit alors fournir qu'un fils à l'armée (loi sur la milice, art. 27, n° 6).

C'est la seule exemption conditionnelle autorisée par la loi. Le Conseil de milice et la Cour d'appel peuvent décider légalement que quand deux frères font partie de la même levée et tirent l'un et l'autre un numéro défavorable, le frère puîné sera exempté dans le cas où l'aîné serait définitivement désigné.

Il n'est pas permis d'accorder des exemptions conditionnelles dans d'autres circonstances, attendu que les exemptions ne peuvent, sous aucun prétexte, être étendues par analogie.

Lors donc qu'un milicien sollicite une exemption pour cause de pourvoyance et qu'il a un frère puîné, la juridiction militaire n'a pas le droit de subordonner son

(1) JAMME, *Commentaire de la loi sur la milice*, nos 129 et 275 ; cass., 18 juin 1888, *Pasic.*, 1888, I, 272.

exemption à la condition que le cadet fasse partie du contingent et soit définitivement incorporé. Elle doit ou bien exempter l'aîné sans condition s'il est réellement l'indispensable soutien de ses parents, ou bien lui refuser l'exemption si le cadet est en mesure de pourvoir par son travail à la subsistance de ces derniers (cass., 13 juillet 1891, *Pasic.*, 1891, I, 217).

Toutefois, si deux frères sont appelés ensemble à faire partie d'une levée et qu'en fait le puîné ait été définitivement désigné pour le service, la règle énoncée à l'article 27, n° 6, doit fléchir, et l'aîné puise un droit à l'exemption conditionnelle dans l'article 31, aux termes duquel le service procure les exemptions nécessaires pour que le nombre des services demandés d'une famille ne dépasse pas la moitié du nombre total des fils (cass., 18 juillet 1892, *Pasic.*, 1892, I, 325).

51. La loi du 3 juin 1870, article 28, dispensait de l'*incorporation* certaines catégories de personnes, à raison des services qu'elles rendent au corps social, savoir : les ministres des cultes, les étudiants en théologie, les instituteurs et les aspirants instituteurs.

Ces personnes étaient néanmoins réputées au service quant à la formation du contingent. Elles étaient comptées numériquement en déduction du contingent que leur canton devait fournir. Le département de la guerre ne pouvait lever d'autres miliciens en leur lieu et place qu'en sollicitant et en obtenant de la législature une augmentation du contingent général.

La loi du 27 décembre 1884, articles 3 et 4, a modifié ce régime, au moins dans la forme. Les ministres des cultes, les étudiants en théologie, les instituteurs et ceux qui se préparent à l'enseignement primaire, sont désormais soumis à l'*incorporation*, mais ils sont dispensés du *service* en temps de paix.

Cette loi dispose, article 3 :

« Les ministres des cultes sont dispensés « du service en temps de paix.

« Sont également dispensés, à moins qu'ils « n'appartiennent à une famille qui soit dans « l'aisance :

« 1° Ceux qui, après leurs études moyennes, « se destinent au ministère ecclésiastique et « sont élèves en théologie dans un établissement reconnu par la loi, s'il en existe « pour leur culte. Sont assimilés aux élèves « en théologie, les étudiants en philosophie « qui se vouent à l'état ecclésiastique, tant « qu'ils n'ont pas accompli leur vingt et « unième année ;

« 2° Ceux qui se préparent à l'enseignement primaire ou moyen du degré inférieur dans les écoles normales de l'Etat « ou dans les établissements normaux sou- « mis à l'inspection de l'Etat ;

« 3° Les élèves sortis de ces institutions « munis d'un diplôme de capacité, lorsqu'ils « sont attachés à un établissement soumis à « la direction ou à l'inspection de l'Etat. « A partir de la délivrance du diplôme, un « délai de deux ans est accordé pour remplir cette condition (1). »

52. Les miliciens de ces diverses catégories sont dispensés du service, mais non de l'incorporation.

L'incorporation entraîne les conséquences suivantes : le milicien est remis à l'autorité militaire; celle-ci le fait examiner, en vertu de l'article 82 des lois sur la milice, par des médecins de l'armée, et dans le délai de trente jours, le renvoie devant le Conseil de revision s'il paraît impropre au service. S'il est, au contraire, jugé apte au service, soit par l'autorité militaire, soit par le Conseil de revision, on l'immatricule dans un corps de l'armée (2).

Les miliciens dispensés du service en temps de paix sont, en cas de mobilisation, appelés au service et employés à des officiers utiles à l'armée (états-majors, établissements, hôpitaux, ambulances, etc.). Ils ne reçoivent pas d'équipement militaire.

Leur service ne procure à leur frère aucun droit à l'exemption (loi du 27 décembre 1884, art. 3).

53. Lorsqu'un milicien a été désigné pour le service et que cette désignation est devenue définitive, il appartient à l'armée. Il ne peut plus, désormais, pour obtenir une exemption, se prévaloir d'une cause d'inap-

(1) La dispense n'est pas accordée aux instituteurs intérimaires ou provisoires, mais uniquement à ceux qui sont investis d'un emploi d'instituteur dont ils ne peuvent être privés que conformément à la loi et aux règlements (cass., 8 juillet 1889, *Pasic.*, 1889, I, 274).

(2) *Revue de l'admin.*, XXXV, 153.

titude physique. Il n'a plus que le droit d'invoquer, dans les cas prévus par l'article 29, les causes morales d'exemption indiquées aux numéros 3, 4 et 5 de l'article 27 de la loi.

L'application de cette règle s'étend même aux miliciens qui, en vertu de l'article 3 de la loi du 27 décembre 1884, sont dispensés du service en temps de paix. Les normalistes et les séminaristes appartiennent à l'armée. Ils sont incorporés et immatriculés dans un régiment pour l'éventualité d'une mobilisation. Aucun texte ne leur attribue le privilège de pouvoir, après leur incorporation, invoquer des causes d'exemption autres que celles qui sont énumérées à l'article 27, nos 3, 4 et 5 (cass., 28 mai 1888, *Pasic.*, 1888, I, 248).

34. Certains individus sont exclus du service pour cause d'indignité.

L'article 34 de la loi sur la milice, modifié par la loi du 19 décembre 1890, exclut du service :

« *A*. Les individus qui ont subi, devant un « tribunal militaire, une condamnation pas« sée à l'état de chose jugée, qui prononce « ou entraîne la déchéance militaire, et ceux « qui ont été renvoyés pour inconduite;

« *B*. Les individus condamnés par un ou « plusieurs jugements ou arrêts, soit à une « peine criminelle, soit à une ou à des « peines atteignant ensemble au moins un « an d'emprisonnement, si c'est du chef de « vol, abus de confiance, escroquerie ou « attentat aux mœurs, ou deux ans du chef « de tous autres délits. »

Les indignes ne figurent pas sur la liste du tirage au sort. Le commissaire d'arrondissement prononce d'office leur radiation avant de procéder à ce tirage (loi sur la milice, art. 16).

Si l'individu qui a encouru l'indignité a été maintenu par erreur sur la liste du tirage au sort ou s'il n'a encouru l'exclusion qu'après cette opération, il est déclaré inhabile au service par le Conseil de milice.

L'exclusion est, au besoin, déclarée d'office par la Cour d'appel, nonobstant toute décision rendue, même par cette Cour, dans l'ignorance de l'indignité, lorsque la preuve de l'indignité est fournie dans les trente jours de la remise du contingent à l'autorité militaire (art. 34).

Le délai de trente jours n'a pas nécessairement pour point de départ la remise générale du contingent du canton à l'autorité militaire. Il court, pour chaque milicien, à dater du moment où il a été personnellement remis à cette autorité (cass., 4 décembre 1893, *Revue de l'admin.*, XLI, 101; *Pasic.*, 1894, I, 56).

35. Il est de principe que les exemptions doivent être réclamées dans le cours des opérations préalables à la levée du contingent, et qu'une fois désigné pour le service, le milicien appartient définitivement à l'armée.

Cette règle fléchit lorsqu'il s'agit des exemptions pour cause de *pourvoyance*, exemptions fondées sur les devoirs de famille.

L'article 29 de la loi dispose à cet égard comme suit : « Dans les cas prévus par les « nos 3, 4 et 5 de l'article 27, le milicien dé« signé pour le service acquiert, par le décès « d'un membre de sa famille, même lorsqu'il « est incorporé, un titre à l'exemption égal « à celui qu'il aurait eu si le décès avait pré« cédé sa désignation.

« La réclamation, accompagnée de pièces « à l'appui, est adressée au gouverneur, qui « la soumet directement à la Cour d'appel. »

Cette disposition doit être combinée avec l'article 33, aux termes duquel sont assimilés aux membres de la famille décédés ceux qui, par suite de paralysie grave, de cécité, de démence complète ou d'autres infirmités déterminées par arrêté royal, doivent être considérés comme perdus pour la famille.

L'arrêt qui accorde la dispense doit constater que l'infirmité ou la maladie assimilée au décès du membre de la famille est survenue ou s'est aggravée depuis l'incorporation du milicien (cass., 9 avril 1894, *Pasic.*, 1894, I, 164).

Le but de l'article 29, qui est de venir en aide aux parents dans le besoin, ne permet pas de donner une interprétation restrictive aux mots *membres de la famille* et d'y comprendre uniquement ceux qui sont unis au milicien par les liens du sang. Le décès d'un allié, d'un beau-frère, par exemple, peut servir de base à l'exemption (cass., 23 juillet 1883, *Pasic.*, 1883, I, 314).

Le décès du beau-père d'un milicien peut également justifier une dispense de service, attendu que ce second mari est l'allié du milicien et fait, par conséquent, partie de sa

famille (cass., 24 décembre 1894, *Pasic.*, 1895, I, 60).

Le droit de réclamer l'exemption du service militaire, en vertu des articles 27 et 29 de la loi sur la milice, n'appartient qu'à ceux qui sont appelés au service ou qui servent en qualité de miliciens proprement dits. Ce droit n'existe pas en faveur des volontaires qui, par leur engagement, perdent la qualité et les avantages des miliciens (1).

Les miliciens peuvent s'en prévaloir dès l'instant qu'ils ont été désignés pour le service. La date de l'incorporation n'exerce aucune influence sur la recevabilité de la demande; celle-ci est recevable du moment que le fait sur lequel elle s'appuie est postérieur à la désignation pour le service (cass., 14 novembre 1887, *Pasic.*, 1888, I, 17).

56. Les réclamations prévues par l'article 29 de la loi ne sont pas, quant à leur validité, subordonnées aux prescriptions de l'article 49. La mère d'un milicien majeur et, en général, toute personne directement intéressée, a qualité pour former une réclamation de ce genre (2).

Ces réclamations doivent être adressées, avec les pièces à l'appui, au gouverneur qui les soumet directement à la Cour d'appel.

57. Si la Cour estime que la réclamation est fondée, elle doit, suivant les circonstances, ou bien prononcer l'exemption provisoire du milicien ou bien lui accorder une dispense.

Cette distinction n'est pas sans importance. En cas d'exemption, l'autorité militaire peut lever un autre homme au lieu et place de celui qui a été exempté. Elle n'a pas ce droit si le milicien a été seulement dispensé du service.

Or, la loi veut que le milicien dont la réclamation est admise soit rangé parmi les *exemptés* de sa levée s'il n'a pas encore été remis à l'autorité militaire.

A-t-il, au contraire, été remis à l'autorité militaire au moment où sa réclamation est admise, et fait-il, par conséquent, partie de l'armée, il doit être, non pas *exempté*, mais *dispensé* du service (3).

Cette dispense est définitive s'il n'appartient plus à l'une des quatre levées les plus récentes. Il se trouve dans la même situation que le milicien qui, après avoir été ajourné pendant trois ans, obtient une quatrième exemption temporaire et qui, désormais, n'est plus astreint à aucune obligation de milice (voy. nº 13).

La dispense n'est que provisoire si le milicien fait encore partie des quatre levées les plus récentes. Il doit, dans ce cas, justifier annuellement de son droit devant le Conseil de milice. En cas de retrait de la dispense, le désigné reprend son service sans qu'il y ait lieu de défalquer le temps pendant lequel il a été dispensé (loi sur la milice, art. 29).

58. « Une exemption du chef de pour-
« voyance ne peut être accordée en faveur
« d'une famille qui jouit actuellement d'une
« autre exemption du même chef. La même
« prohibition s'applique à la famille qui a
« joui définitivement d'une exemption de
« cette catégorie, à moins que l'exempté ne
« soit décédé ou que des malheurs exception-
« nels n'aient gravement empiré la condition
» de cette famille » (loi sur la milice, art. 30).

Il est interdit de répéter les exemptions du chef de pourvoyance. L'exemption ne peut être géminée que si des malheurs exceptionnels et nouveaux ont aggravé la position nécessiteuse de la famille, et dans le cas seulement où la première exemption est devenue définitive.

59. Il y a, par arrondissement administratif, un Conseil de milice.

Ce Conseil est nommé par le Roi pour chaque levée. Il est composé d'un conseiller provincial, d'un membre de l'un des Collèges échevinaux du ressort et d'un officier de l'armée.

Le Conseiller provincial remplit les fonctions de président.

Le commissaire d'arrondissement siège au Conseil, à titre de rapporteur, avec voix consultative.

(1) Cass., 27 novembre 1893, *Pasic.*, 1894, I, 51.

(2) *Revue de l'admin.*, XXXI, 58.

(3) Un arrêt qui, par erreur, accorde une exemption dans un cas où la loi n'autorise qu'une dispense, est sujet à cassation. Si, néanmoins, les énonciations contenues dans les *motifs* de l'arrêt rendent évidente l'erreur commise dans le *dispositif* et permettent de rectifier l'expression impropre dont la Cour d'appel s'est servie, la cassation ne doit pas être prononcée (cass., 8 juillet 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVII, 36; *Pasic.*, 1889, I, 279).

Le secrétaire du Conseil est nommé par le commissaire d'arrondissement.

Pour l'examen des infirmités, le Conseil est assisté, à titre consultatif, de deux médecins ou chirurgiens, désignés la veille ou le jour de chaque séance par le président, et remplacés chaque jour, si c'est possible (loi sur la milice, art. 35).

Lorsque le Conseil de milice n'est pas assemblé, ses attributions sont exercées par une commission siégeant au chef-lieu de la province, composée du gouverneur ou de son suppléant, président, d'un membre de la Députation permanente nommé par le Roi et d'un officier désigné par le commandant provincial (art. 47).

40. Le Conseil décide si les hommes sont admissibles et propres au service ; il statue sur les réclamations contre l'inscription ; il accorde les exemptions et les dispenses.

Il ne décide qu'en premier ressort (art. 40).

Il ne peut accorder des exemptions, autres que celles qui résultent de maladies et d'infirmités et du défaut de taille, que sur la production de certificats dont il apprécie la valeur (art. 23, § 4).

La forme de ces certificats est réglée par les articles 90 et 91 de la loi sur la milice.

Les décisions des Conseils de milice sont proclamées en séance publique et consignées sur le registre du tirage (art. 44),

Ces décisions sont de vrais jugements. Elles doivent être motivées, en ce sens du moins qu'elles indiquent les causes des exemptions et des dispenses.

41. Après chaque session, le commissaire d'arrondissement envoie sans retard aux administrations communales un état des hommes du canton que le Conseil a exemptés ou exclus, et qui doivent être suppléés dans le contingent par d'autres miliciens.

Cet état contient un numéro d'ordre général, le numéro du tirage, les noms et prénoms des inscrits sur le sort desquels il a été statué, la commune de la résidence et la cause de leur ajournement ou de leur libération définitive du service.

Cet état est publié et affiché dans chaque commune du canton les deux dimanches qui suivent sa réception.

Les actes de publication sont inscrits dans un registre à ce destiné (loi sur la milice, art. 46).

Cette publication a pour objet d'avertir les tiers intéressés, de faciliter l'exercice de leur droit d'appel et, en même temps, de déterminer le point initial du délai dans lequel cet appel doit être formé.

Il existe un cas dans lequel l'exemption d'un milicien est prononcée d'une façon conditionnelle (voy. nº 30).

Cette exemption conditionnelle doit être être portée, par la publication faite selon le vœu de l'article 46 de la loi, à la connaissance des miliciens appelés à prendre éventuellement la place de l'exempté.

Si cette publication a été omise, le droit de former appel reste indéfiniment ouvert au profit des tiers intéressés (cass., 28 décembre 1891, *Pasic.*, 1892, I, 69).

42. « Toutes les décisions des Conseils « de milice sont susceptibles d'appel de la « part du commissaire d'arrondissement et « de la part des intéressés » (loi sur la milice, art. 48).

Par *intéressés* on entend ceux qui, étant assujettis aux obligations de la milice, ont directement intérêt, comme miliciens, à faire réformer les décisions qui les désignent pour le service ou par suite desquelles ils pourraient éventuellement être eux-mêmes appelés au service au lieu et place de ceux qui les ont obtenues.

Les miliciens ont le droit d'appel même quand ils sont mineurs. La loi n'exige pas qu'ils soient assistés à cet effet par ceux qui les représentent dans les actes de la vie civile (cass., 4 juillet 1892, *Pasic.*, 1892, I, 311).

Les parents du milicien n'ont qualité pour interjeter appel des décisions du Conseil de milice, que si le milicien est mineur ou s'ils sont munis d'une procuration du milicien majeur (1).

L'autorité militaire peut aussi interjeter appel dans le cas où il s'agit d'aptitude physique au service (loi sur la milice, art. 48).

Son droit d'appel implique l'existence d'une décision par laquelle le Conseil de milice a statué sur cette question d'aptitude. L'appel est prématuré quand le Conseil de milice s'est borné à ajourner sa décision (cass., 24 juin 1889, *Pasic.*, 1889, I, 251).

---

(1) Cass., 10 août 1888, *Pasic.*, 1888, I, 322, et 20 juillet 1891, *Pasic.*, 1891, I, 226.

43. L'appel est formé par écrit.

Il doit indiquer d'une manière suffisante celui qui l'interjette (loi sur la milice, art. 49).

Cette indication a pour objet de mettre le Conseil de revision en mesure de vérifier si l'appelant est un *intéressé* dans le sens de la loi et s'il a qualité pour interjeter appel. Elle constitue, par suite, une formalité substantielle, dont l'inobservation entraîne la non-recevabilité de l'appel, et à laquelle le Conseil de revision n'a pas le droit de suppléer par voie d'information administrative (cass., 14 et 21 octobre 1889, *Pasic.*, 1889, I, 314 et 320).

La signature de l'appelant intéressé, ou la marque qui en tient lieu, doit être légalisée par un membre du Collège échevinal de sa commune, qui ne peut se refuser à l'accomplissement de cette formalité (loi sur la milice, art. 49).

Il est nécessaire que la signature soit légalisée avant l'expiration du délai d'appel, sinon l'appel serait nul (1).

La légalisation n'est requise par la loi que lorsqu'il s'agit d'un appel proprement dit. Quant aux réclamations adressées au gouverneur en vertu de l'article 29 de la loi sur la milice, elles constituent des demandes nouvelles qui ne sont pas soumises à la légalisation prescrite pour les actes d'appel (cass., 8 septembre 1882, *Pasic.*, 1882, I, 334).

44. « L'appel doit être adressé au gouver-
« neur et remis au gouvernement provincial :
« 1° Dans les huit jours à partir de la
« décision, s'il est interjeté par le commis-
« saire d'arrondissement ou par l'autorité
« militaire ;
« 2° Dans le même délai, s'il est interjeté
« par le milicien ou par ses parents ou tuteur,
« contre une décision qui l'a désigné pour le
« service ;
« 3° Dans les quinze jours à partir de la
« première publication prescrite à l'arti-
« cle 46, s'il est interjeté par tout autre
« intéressé.
« Les prescriptions ci-dessus énoncées
« seront suivies à peine de nullité » (loi sur la milice, art. 49).

(1) Arrêt inédit rendu par la première chambre de la Cour d'appel de Bruxelles, le 8 mai 1882.

La date de la première publication de l'état des exemptés indique seulement le point de départ du délai d'appel ; mais la loi ne défend pas d'user du droit d'appel avant l'accomplissement de la formalité qui fait courir le délai (cass., 17 juillet 1882, *Pasic.*, 1882, I, 312).

L'appel adressé au greffe du gouvernement provincial par lettre et refusé pour cause d'insuffisance de l'affranchissement, c'est-à-dire à raison d'un fait imputable à l'appelant, ne peut être considéré comme ayant été remis au greffe, dans le sens de l'article 49 de la loi sur la milice et ne constitue pas un appel régulier (cass., 20 septembre 1889, *Pasic.*, 1889, I, 304).

Si l'appelant adresse sa requête à une autorité autre que le gouverneur, par exemple au Conseil provincial, l'appel est entaché de nullité, et il n'échet pas d'y statuer (cass., 15 mai 1893, *Pasic.*, 1893, I, 230).

45. Le gouverneur informe les intéressés, par la voie administrative, de l'appel interjeté contre leur exemption ou leur dispense (loi sur la milice, art. 49*bis*).

Cette formalité est substantielle. La Cour d'appel ne peut statuer sans que l'intéressé ait été informé de l'appel et sans qu'il ait pu présenter ses moyens de défense (2).

L'information donnée par le gouverneur n'est soumise à aucune forme sacramentelle. Il suffit que l'intéressé connaisse l'existence de l'appel (cass., 18 juillet 1892, *Pasic.*, 1892, I, 326).

46. L'appel est soumis par le gouverneur de la province au Conseil de revision, s'il s'agit d'apprécier des questions d'aptitude au service, et à la Cour d'appel dans tous les autres cas (loi sur la milice, art. 49*bis*).

47. Il y a un Conseil de revision par province. Il est composé de sept membres, savoir : trois membres militaires nommés par le Roi, trois membres de la Députation permanente également nommés par le Roi, et le gouverneur, président.

Le Roi peut aussi nommer des membres suppléants exerçant les mêmes fonctions

(2) Cass., 21 septembre 1891, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 16 ; *Pasic.*, 1891, I, 234.

que les titulaires ; toutefois les membres de la Députation permanente peuvent être suppléés par des conseillers provinciaux (loi sur la milice, art. 48*bis*, complété par la loi du 19 décembre 1890).

Le gouverneur absent ou empêché doit être remplacé conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 23 septembre 1879. Il n'appartient pas à un membre de la Députation permanente de se substituer, de sa propre autorité, au gouverneur en prenant la présidence du Conseil de revision, alors surtout qu'il n'a pas été appelé par le Roi à en faire partie (1).

48. Les décisions du Conseil de revision sont prises à la majorité absolue des membres présents. Le nombre des délibérants ne peut être inférieur à cinq. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Les décisions de la Cour d'appel sont prises conformément aux dispositions de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire.

— L'exposé de l'affaire par un membre de la Cour d'appel ou du Conseil de revision et le prononcé des décisions ont lieu en séance publique ; le vote reste secret.

Les décisions doivent être motivées, à peine de nullité (loi sur la milice, art. 56).

49. La Cour d'appel et le Conseil de revision apprécient les faits tels qu'ils existent au moment de leur examen, lors même qu'ils n'ont pas été ou qu'ils n'auraient pu être soit déférés au Conseil de milice, soit indiqués dans l'acte d'appel (loi sur la milice, art. 50).

Il suit de là que l'article 23, § 4, de la loi sur la milice, en vertu de laquelle les Conseils de milice ne peuvent accorder certaines exemptions que sur la production de certificats n'est pas applicable aux Cours d'appel (cass., 17 juillet 1882, *Pasic.*, 1882, I, 312).

Il s'ensuit également que le juge d'appel en matière de milice apprécie l'aptitude au service et les causes d'exemption du milicien en instance devant lui, sans être tenu de restreindre son examen dans les limites déterminées par la décision du premier juge ou les conclusions des parties, et qu'il doit constater d'office toutes les causes d'incapacité ou de dispense portées à sa connaissance par l'examen des pièces du procès et en tenir compte dans sa décision, quand même l'intéressé n'aurait pas expressément invoqué ces causes d'exemption (cass., 16 juillet 1883, *Revue de l'admin.*, XXXI, 51 ; *Pasic.*, 1885, I, 311).

Son examen ne doit pas se restreindre aux infirmités que l'autorité militaire lui a signalées expressément. Si, par exemple, cette autorité lui a renvoyé un milicien comme atteint d'une affection des organes de la vue, et s'il est constaté par les médecins que ce milicien est apte au service sous le rapport de la vue, mais qu'il a un tympan perforé, le Conseil de revision doit le déclarer impropre au service à raison de l'infirmité nouvellement révélée.

Il est à remarquer toutefois que l'article 50 de la loi sur la milice ne constitue qu'une extension dérogatoire du principe dévolutif de l'appel et ne déplace pas l'ordre des juridictions. Il oblige la Cour d'appel et le Conseil de revision à examiner, sans distinction, tous le moyens d'exemption que le milicien peut invoquer, mais à condition que ces juridictions soient compétemment saisies. La Cour d'appel ne peut donc, en aucun cas, connaître des questions d'aptitude au service (cass., 3 octobre 1884, *Pasic.*, 1884, I, 312).

50. « Les décisions de la Cour d'appel « qui prononcent des exemptions ou des « exclusions et celles du Conseil de revision « qui prononcent des exemptions et dans « lesquelles des tiers peuvent être intéressés, « sont portées sans retard à la connaissance « des habitants du canton, de la manière « prescrite par l'article 46.

« L'acte de publication est inscrit dans le « registre dont il est fait mention au dit « article » (loi sur la milice, art. 57).

Les décisions du Conseil de revision qui prononcent des exemptions doivent être, en vue de sauvegarder les intérêts des tiers, portées à leur connaissance par la publication et l'affichage, dans chaque commune du canton, les deux dimanches qui suivent la réception de la décision.

Le texte de l'article 57 est général. Il ne distingue pas entre le cas où le Conseil de revision a réformé et celui où il a simplement confirmé la décision du Conseil de milice. La publication doit avoir lieu toutes les fois

(1) Cass., 15 février 1881, *Revue de l'admin.*, XXVIII, 93 ; *Pasic.*, 1881, I, 116. Voy. l'article GOUVERNEUR, n° 3.

qu'il y a exemption et que des tiers sont intéressés dans la cause (1).

51. Les décisions de la Cour d'appel et celles du Conseil de revision peuvent être attaquées par la voie du recours en cassation (loi sur la milice, art. 58).

52. Le pourvoi doit être, à peine de déchéance, motivé et formé dans les délais suivants :

1° Par le gouverneur, contre les décisions de la Cour d'appel, dans les quinze jours à partir de la notification des décisions, et contre celles du Conseil de revision dans les quinze jours à partir de la décision ;

2° Par l'autorité militaire, contre les décisions du Conseil de revision, aussi dans les quinze jours de la décision ;

3° Dans le même délai, par l'intéressé se pourvoyant contre une décision qui a prononcé sa désignation pour le service ou refusé le remplaçant qu'il avait présenté (loi sur la milice, art, 58).

Le pourvoi doit, à peine de déchéance, être formé dans les quinze jours de la décision de la Cour d'appel, même dans le cas où l'intéressé aurait fait défaut devant la Cour, attendu qu'aux termes de l'article 49, n° 4, de la loi, les arrêts rendus en matière de milice sont, dans tous les cas, réputés contradictoires;

4° Les autres intéressés doivent former leur pourvoi dans les quinze jours de la publication des arrêts des Cours d'appel et des Conseils de revision, publication qui a lieu dans les formes et dans les délais prescrits par les articles 46 et 57 de la loi.

53 « La déclaration du recours est faite « au greffe de la Cour d'appel ou du Conseil « provincial, selon que la décision attaquée « émane de la Cour d'appel ou du Conseil de « revision, par le demandeur en personne ou « par un fondé de pouvoir spécial; dans ce « dernier cas, le pourvoi demeure annexé à « la déclaration. Celle-ci est inscrite dans « un registre à ce destiné » (loi sur la milice, art. 59).

On a vu précédemment (n° 42) que les parents d'un milicien n'ont qualité pour relever appel en son nom des décisions du Conseil de milice que s'il est mineur ou s'ils sont munis d'une procuration du milicien majeur.

La même distinction doit être appliquée aux parents qui forment un pourvoi en cassation dans l'intérêt de leur fils (cass., 2 avril 1894, *Pasic.*, 1894, I, 160).

Le pourvoi devant être fait en la forme d'une déclaration au greffe, il s'ensuit qu'il est non recevable lorsqu'il est libellé sous la forme d'une requête adressée au gouverneur de la province (cass., 20 mai 1889, *Pasic.*, 1889, I, 221).

54. Le pourvoi doit être enregistré.

La procuration doit également, par application des articles 68, n° 36, et 47 de la loi du 22 frimaire an VII, être revêtue de la formalité de l'enregistrement, Si cette formalité n'avait pas été observée, le pourvoi serait nul (cass., 9 août 1880, *Pasic.*, 1880, I, 289).

L'enregistrement a lieu gratis (loi sur la milice, art. 62).

Le mandat donné par le gouverneur à un fondé de pouvoir spécial à l'effet de se pourvoir en son nom n'est pas exempt de la formalité de l'enregistrement (cass., 30 juin 1890, *Pasic.*, 1890, I, 240).

55. « L'acte de pourvoi est, à peine de « déchéance, signifié textuellement et par « huissier à toute personne nominativement « en cause, dans les dix jours de la déclara- « tion » (loi sur la milice, art. 61).

La signification se fait par exploit d'huissier. Elle doit être enregistrée. aux termes des articles 47 et 68, § 1er, de la loi du 22 frimaire an VII, mais l'enregistrement a lieu sans frais, par application de la loi sur la milice, article 62 (cass., 22 juin 1885, *Pasic.*, 1885, I, 192).

Il est nécessaire que l'acte de pourvoi soit notifié à toute personne nominativement en cause. Quand, par exemple, le père d'un milicien forme un pourvoi en cassation, il est tenu, à peine de déchéance, de le notifier même à son fils (cass., 2 octobre 1885, arrêt inédit).

Quand le pourvoi n'est motivé que dans un mémoire y annexé, ce mémoire doit, à peine de déchéance du pourvoi, être signifié textuellement aux intéressés, en même temps que l'acte de pourvoi dont il est le complément (cass., 28 octobre 1889, *Pasic.*,

(1) Voy. la *Revue comm.*, 1887, p. 276.

1889, I, 327, et 16 juillet 1894, *Pasic.*, 1894, I, 268).

Si le pourvoi a été formé par un fondé de pouvoir, il faut signifier la procuration en même temps que la requête en cassation. La notification émanée d'un *quidam* qui ne justifie pas de sa qualité est dépourvue d'effet.

56. Le gouvernement fixe l'époque à laquelle les hommes désignés pour le service sont remis à l'autorité militaire.

Cette remise se fait au chef-lieu de la province par le gouverneur (loi sur la milice, art. 81).

Le commandant provincial désigne à chaque milicien le corps dans lequel il doit servir. C'est ce qu'on appelle l'incorporation.

Quant aux volontaires, ils sont incorporés dès qu'ils ont signé leur engagement pour un corps déterminé (1).

A mesure que l'on incorpore les miliciens, on leur donne lecture des lois militaires.

Les volontaires de toutes les catégories, de même que les miliciens, acquièrent la qualité de militaires par le fait de leur incorporation et de la lecture, qui leur est donnée, des lois militaires (loi sur la milice, art. 100).

57. Au moment de leur remise, l'autorité militaire fait examiner, par des médecins de l'armée, les miliciens et les remplaçants.

Dans les trente jours suivants elle renvoie au Conseil de revision ceux qui paraissent impropres au service et, en outre, s'il s'agit de remplaçants, ceux qu'elle considère comme ne remplissant pas l'une des autres conditions requises (art. 82).

Ceux qui, étant renvoyés au Conseil de revision, se soustraient à l'examen de ce collège, doivent être poursuivis comme déserteurs, pourvu qu'ils aient reçu lecture des lois militaires.

L'autorité militaire ne fait examiner par les médecins militaires que les miliciens qui sont désignés pour le service, mais non les ministres des cultes et les autres miliciens qui, tout en étant soumis à l'incorporation, sont dispensés du service en temps de paix par la loi du 27 décembre 1884, article 3. Ceux-là sont examinés par les médecins et renvoyés, le cas échéant, au Conseil de revision, dans un délai de trente jours à dater du moment où cesse leur dispense.

L'autorité militaire ne peut pas renvoyer devant le Conseil de revision les hommes qui ont déjà été examinés par ce Conseil, conformément à l'article 52 de la loi organique, à la suite d'un appel formé contre les décisions du Conseil de milice (loi sur la milice, art. 82).

Il est donc interdit au Conseil de revision lorsqu'il a déclaré, en vertu de l'article 52 de la loi, qu'un homme est propre au service, d'accueillir le renvoi qui lui est fait, par l'autorité militaire, du même milicien. Sa juridiction est épuisée (cass., 13 juin 1892, *Pasic.*, 1892, I, 302).

58. Le renvoi d'un milicien, en vertu de l'article 82, au Conseil de milice, lequel ne peut statuer que sur des questions d'aptitude physique, n'est pas l'équivalent d'un acte d'appel. Ce renvoi n'ouvre pas au milicien un recours nouveau devant la Cour d'appel, lorsqu'il a négligé de déférer à celle-ci, dans le délai légal, la décision du Conseil de milice pour faire admettre une cause d'excuse fondée sur des motifs autres que les défauts physiques. Le délai d'appel étant expiré, la décision du Conseil de milice acquiert l'autorité de la chose jugée. Le recours admis par l'article 82 est institué exclusivement dans l'intérêt de l'armée et n'ouvre aucun droit personnel au milicien, celui-ci ayant cessé d'être partie en cause pour devenir simplement l'objet du litige. (cass., 17 novembre et 15 décembre 1890, *Pasic.*, 1891, 12 et 25).

59. Lorsqu'une décision de la Cour d'appel ou du Conseil de revision annule une désignation pour le service, le canton, sur la réquisition du gouverneur, fournit immédiatement un autre homme pour parfaire son contingent; et c'est naturellement d'après l'ordre des numéros du tirage que les inscrits passibles du service tombent sous le coup de ces appels supplémentaires (loi sur la milice, art. 83).

Il en est de même si un milicien désigné pour le service meurt avant le jour fixé pour la remise du contingent à l'autorité militaire. Le canton doit, dans ce cas, fournir un autre homme. Mais si le milicien décède après l'incorporation, c'est l'armée qui en subit la perte (même article).

(1) Circulaire min. du 7 septembre 1878, *Journal militaire officiel*, p. 261.

Quant aux miliciens insoumis, qui se soustraient à l'incorporation, leur insoumission ne peut être préjudiciable à d'autres. Ils appartiennent à l'armée, et il y a lieu de les rechercher et de les poursuivre, non de les remplacer.

60. Les militaires, c'est-à-dire ceux qui sont compris dans la formation des différents corps de l'armée, sont régis par le Code pénal militaire et sont justiciables des tribunaux militaires (voy. le code pénal milit., du 17 avril 1815, art. 1er).

Or, le miliciens acquièrent la qualité de militaires par le fait de leur incorporation. Ils deviennent, dès ce moment, justiciables des conseils de guerre, par la raison qu'ils sont en activité de service et astreints aux devoirs spéciaux des militaires. Mais, d'un autre côté, ils cessent d'être en service actif et ils échappent à cette juridiction exceptionnelle lorsqu'ils sont envoyés en congé permanent ou illimité, ce congé fût-il révocable (1).

« Les volontaires de toutes les catégo- « ries », dit la loi, « de même que les mili- « ciens, acquièrent la qualité de militaires « par le fait de leur incorporation et de « la lecture, qui leur est donnée, des lois « militaires » (loi sur la milice, art. 100).

C'est à partir de cette époque qu'ils sont soumis au Code pénal militaire et à la juridiction des conseils de guerre.

Nous avons dit plus haut quel est le sens du mot *incorporation* (voy. n° 22).

Il ne faut pas confondre l'immatriculation avec l'incorporation. Quand, par exemple, un volontaire avec prime a signé son engagement, il est dirigé, en vertu de l'arrêté royal du 4 octobre 1873, article 11, sur le dépôt du corps pour lequel il s'est engagé, et il y reste en subsistance, en attendant l'homologation ministérielle. On ne l'inscrit sur le registre matricule du corps que si le ministre approuve son engagement. Il est néanmoins, pendant cette période d'attente, militaire de fait, en activité de service, et il est, comme tel, justiciable des tribunaux militaires.

— Aux termes de l'article 2 de la loi sur la milice, la durée du service des hommes appelés annuellement est fixée à huit années, qui prennent cours à dater du 1er octobre de l'année de l'incorporation. La date du 1er octobre est donc le point de départ des huit années, à l'expiration desquelles le milicien est libéré. Mais il ne résulte pas de cette disposition que le service effectif ne puisse pas commencer avant le 1er octobre. Il dépend du gouvernement, suivant les circonstances, d'appeler sous les drapeaux le contingent, en tout ou en partie, avant ou après cette date, sans que le moment de l'expiration du service en soit modifié (2).

En fait, l'incorporation de la plupart des miliciens a lieu dans le courant du mois de juin.

En même temps qu'on incorpore le milicien, on lui donne lecture des lois pénales militaires.

L'accomplissement de cette double formalité le rend-elle immédiatement justiciable des tribunaux militaires?

Par deux arrêts en date du 29 novembre 1875, la Cour de cassation avait décidé cette question négativement. L'incorporation, disait-elle, c'est-à-dire la désignation du régiment auquel le milicien est destiné, et la lecture des lois militaires sont des formalités préalables à son appel, mais ne lui confèrent pas la qualité de militaire et ne le rendent pas justiciable des Conseils de guerre. Ce n'est qu'à la date du 1er octobre que le milicien est astreint au service actif et doit en subir les obligations (*Pasic.*, 1876, I, 34).

Cette jurisprudence avait jeté une grande perturbation dans les opérations de la remise des contingents et altéré la discipline, puisque désormais des détachements de centaines de miliciens n'étaient plus soumis aux chefs chargés de les conduire à leurs corps.

La loi du 27 décembre 1877, article 3 (devenu l'art. 100, § 3, des lois de milice coordonnées), a remédié à cet inconvénient, en disposant que les miliciens acquièrent la qualité de militaires par le fait de leur incorporation et de la lecture, qui leur est donnée, des lois militaires.

Depuis lors, les miliciens auxquels un régiment a été désigné et qui ont reçu lecture des lois militaires sont soumis à ces lois et sont justiciables des Conseils de guerre,

(1) Arrêté royal du 20 juillet 1821; cass., 31 mars 1887, *Pasic.*, 1887, I. 160.

(2) Rapport de la section centrale sur la loi du 27 décembre 1877, *Doc. parl.*, 1877-1878, p. 45, n° 36.

même avant leur arrivée au corps (cass., 5 juin 1884, *Pasic*,, 1884, I, 226).

En fait, les miliciens, aussitôt qu'ils ont été examinés, en vertu de l'article 82 de la loi sur la milice, et incorporés, sont renvoyés en congé illimité et cessent jusqu'au jour de leur rappel sous les armes, rappel qui a lieu normalement le 1er octobre suivant, d'être en activité et soumis à la juridiction militaire (1).

61. Lorsque l'engagement d'un volontaire est entaché d'un vice qui le rend susceptible d'annulation, ce volontaire, ayant acquis la qualité de militaire par le fait de son incorporation et de la lecture des lois militaires, demeure justiciable des tribunaux militaires à raison des délits par lui commis pendant qu'il appartenait de fait à l'armée (cass., 14 juin 1880, *Pasic.*, 1880, I, 251).

Quand, par exemple, un homme a été incorporé comme remplaçant dans un régiment sur la production de pièces fausses, il fait partie de l'armée aussi longtemps que l'autorité compétente n'a point annulé l'acte de remplacement, et, s'il déserte, la juridiction militaire est compétente pour le juger (cass., 23 février 1880, *Pasic.*, 1880, I, 88).

On applique la même règle au cas où l'engagement souscrit par un militaire est susceptible d'être annulé par le motif qu'il n'avait pas encore l'âge requis pour le contracter. Cette circonstance ne fait pas obstacle à ce qu'il soit justiciable des tribunaux militaires pour les délits commis avant que la nullité de son engagement ait été prononcée (cass., 17 mai 1854, *Pasic.*, 1854, I, 229).

62. D'après l'article 9 du Code pénal militaire du 20 juillet 1814, les lois militaires ne sont pas applicables aux individus qui n'appartiennent pas à l'armée. Mais cette proposition n'est vraie que sous réserve des exceptions consacrées par les articles qui précèdent l'article 9.

Or, l'article 5 dispose que le Code pénal militaire concerne les portiers des forteresses, les commis, employés et ouvriers aux magasins ou arsenaux de l'Etat, les gardes-magasins, les distributeurs et les conservateurs des vivres et des fourrages, et, en général, les personnes employées à quelque travail ou à quelque service dans les susdits magasins, ou à la garde et à la distribution d'effets appartenant à l'Etat ou à quelque corps de l'armée, pour autant que ces individus commettraient quelque délit en leur qualité ou se rendraient coupables de quelque aliénation d'effets confiés à leur garde ou de quelque infidélité dans leur administration.

Ce texte s'applique à tous les individus qui y sont dénommés et les rend justiciables des tribunaux militaires à raison des fonctions qu'ils remplissent, lors même qu'ils n'auraient pas la qualité de militaires (cass., 29 octobre 1888, *Pasic.*, 1889, I, 9).

63. Un déserteur ne perd pas, par le fait de sa désertion, sa qualité de militaire. Il la conserve lors même qu'il aurait été rayé du registre matricule de son régiment comme déserteur. Il demeure donc soumis à la juridiction militaire (2).

64. Tout individu désigné pour la milice peut se faire remplacer (loi sur la milice, art. 64).

En principe, c'est le département de la guerre qui est chargé de pourvoir au remplacement des miliciens au moyen de volontaires avec prime.

Le prix du remplacement est fixé, chaque année, par arrêté royal, trois mois avant le tirage. Il ne peut dépasser 1,800 francs (art. 64 *bis* et 64 *ter*).

Les miliciens auxquels le département de la guerre ne parvient pas à procurer des remplaçants dans les délais fixés par la loi, sont admis à rechercher directement et à présenter des hommes qui consentent à marcher à leur place (art. 64 [7]).

Les remplaçants présentés directement par les miliciens sont examinés par la commission provinciale instituée par l'article 47 de la loi organique (art. 64 [8]).

Le remplacement effectué par les soins du département de la guerre produit à tous égards pour le remplacé les effets d'un service complet de huit années; un titre consistant dans un congé définitif lui est délivré pour attester, dans son chef, la pleine et entière exécution des obligations de milice

(1) Rapport de la section centrale sur la loi du 27 décembre 1877, *Doc. parl.*, 1877-1878, p. 45-46.

(2) Cass., 7 septembre 1883, *Pasic.*, 1883, I, 336, et 7 janvier 1889, *Pasic.*, 1889, I, 83.

(cass., chambres réunies, 18 juin 1877, *Pasic.*, 1877, I, 254).

Quant aux miliciens qui ont fourni eux-mêmes et directement des remplaçants, ils se divisent en deux catégories.

« Les miliciens qui ont présenté directement leurs remplaçants et les ont fait admettre, peuvent s'affranchir de toute responsabilité en versant à la caisse de remplacement une somme égale au quart du montant de la prime allouée au volontaire. Cette somme est acquise à la dite caisse » (loi sur la milice, art. 72, et loi du 27 décembre 1884, art. 2).

Ce versement implique pour le gouvernement l'obligation de suppléer éventuellement le remplaçant présenté par le milicien, car c'est à cette destination que la somme versée est spécialement assignée. Il suit de là que le milicien ainsi remplacé est censé, comme le milicien remplacé par le département de la guerre, être présent au corps par son remplaçant jusqu'à l'expiration de son terme de service. Il a payé une prime en vertu et en exécution d'un véritable contrat d'assurance intervenu entre lui et le département de la guerre. C'est pourquoi la loi dispose, articles 72 et 73, qu'il est affranchi de toute responsabilité et qu'il reçoit un congé définitif, à l'instar de celui qui est remplacé directement par le gouvernement.

Il procure donc à son frère puîné le droit à l'exemption définitive (cass., 18 juin 1877).

Le milicien qui ne verse pas à la caisse de remplacement la prime d'assurance dont il vient d'être question demeure responsable de son remplaçant. Il doit servir en personne ou fournir un autre remplaçant :

1° Si le premier remplaçant déserte;

2° S'il est renvoyé pour inconduite;

3° S'il est condamné à la dégradation militaire;

4° Si le remplacement a été effectué au moyen de pièces qui sont réconnues fausses ou qui attestent des faits matériellement faux (loi sur la milice, art. 72 *ter*).

65. Pour être admis comme remplaçant, il faut remplir certaines conditions qui sont énumérées à l'article 65 de la loi organique de la milice.

L'intéressé doit notamment, s'il a déjà fait partie de l'armée, produire un certificat de bonne conduite, signé par le chef du corps auquel il a appartenu, ainsi qu'une attestation portant qu'il peut être admis à reprendre du service.

Le réengagement fait contrairement à cette disposition, laquelle intéresse l'ordre public, est entaché d'une nullité radicale (cass., 7 mai 1878, *Pasic.*, 1878, I, 332).

66. Les miliciens et les remplaçants ont droit à six semaines de congé en moyenne par année de service actif.

Ce sont des congés temporaires.

Ils sont envoyés en congé illimité lorsqu'ils ont passé au service actif un temps qui varie suivant les différentes armes, et qui est de vingt-huit mois au *minimum* (loi sur la milice, art. 85).

Les miliciens en congé illimité ou permanent ne sont pas en activité de service et cessent, pendant la durée de ce congé, d'être soumis à la juridiction militaire (arr. roy. du 20 juillet 1821).

Ils sont réputés être en service actif pendant toute la journée dans laquelle ils quittent ou reprennent le service (arr. roy. du 5 juin 1893).

Ils ne peuvent voyager ni se rendre à l'étranger qu'en vertu d'une autorisation spéciale du département de la guerre, en se conformant aux obligations prescrites par l'article 17 de l'arrêté royal du 7 août 1877.

67. Un arrêté royal détermine les conditions d'admission des volontaires et les avantages qui peuvent leur être accordés (loi sur la milice, art. 100).

L'arrêté qui règle les conditions auxquelles sont soumis les engagements volontaires porte la date du 15 janvier 1877.

Il a été modifié par celui du 30 août 1894, aux termes duquel le jeune homme qui s'enrôle dans l'armée doit avoir au moins seize ans accomplis.

Un arrêté royal détermine les conditions d'admission des volontaires avec prime, ainsi que les avantages à leur accorder (loi sur la milice, art. 75 *bis*).

Cette matière a été réglée par les arrêtés royaux du 4 octobre 1873, du 3 février 1876 et du 1er octobre 1879.

La loi du 27 décembre 1885, article unique, dispose que la rémunération accordée aux volontaires avec prime, en vertu de l'article 75 *bis* de la loi sur la milice, est incessible et insaisissable.

— Aux termes de l'article 100 de la loi sur la

milice, les hommes qui contractent un engagement volontaire avant l'opération du tirage pour la levée de milice à laquelle ils appartiennent par leur âge, sont astreints aux mêmes obligations que celles imposées par le service de la milice. Il en résulte que le terme de leur engagement doit être de huit ans, terme normal de la durée du service des miliciens.

Néanmoins, les jeunes gens qui ont participé au tirage au sort de la milice sont admis à s'engager pour un terme de cinq ans, aux conditions déterminées par l'arrêté du 15 janvier 1877 (arr. roy. du 27 décembre 1882).

Ces engagements à courte durée ne produisent pas les mêmes effets que les engagements à longue durée. Le volontaire qui remplit un terme de huit années de service procure l'exemption à l'un de ses frères, tandis qu'un engagement contracté pour le terme de cinq ans ne libère pas le frère de l'engagé (voy. les art. 2, 24 et 27 de la loi sur la milice).

— Les miliciens qui contractent un engagement volontaire perdent, en contractant cet engagement, tous les bénéfices de la position de miliciens, notamment le droit de se faire exempter pour cause de *pourvoyance* (voy. *suprà*, nos 22 à 24).

68. L'article 374 du Code civil, aux termes duquel l'enfant peut quitter la maison paternelle, sans la permission de son père, à l'effet de s'enrôler dans l'armée, lorsqu'il est âgé de dix-huit ans révolus, a été abrogé par l'article 100 de la loi sur la milice, qui dispose : « Le mineur d'âge, n'appartenant « pas encore à l'armée, doit justifier préa« lablement du consentement de son père, « ou de sa mère veuve, ou, s'il est orphelin, « de son tuteur. Ce dernier devra être auto« risé par délibération du conseil de fa« mille. »

Lorsque le père du mineur a disparu ou se trouve dans l'impossibilité de manifester sa volonté, son consentement peut être suppléé par celui de la mère. On doit, dans ce cas, appliquer analogiquement les principes énoncés aux articles 141 et 149 du Code civil.

Un mineur émancipé n'est pas tenu, pour pouvoir contracter un engagement militaire, de se munir d'un consentement quelconque. Il est affranchi de la puissance paternelle, aussi bien que de la tutelle.

Le jeune homme qui s'enrôle dans l'armée doit avoir au moins seize ans accomplis (arr. roy. du 15 janvier 1877, art. 2, modifié par l'arrêté royal du 30 août 1894).

69. Indépendamment des volontaires de cette catégorie, il en est d'autres qui sont élevés, dès leur tendre jeunesse, aux frais de l'Etat : ce sont les enfants de troupe, organisés en compagnie par l'arrêté royal du 15 avril 1847.

L'Ecole des enfants de troupe est considérée comme un corps de l'armée.

L'école se recrute parmi les fils légitimes de militaires ou de fonctionnaires d'une administration ressortissant à l'armée.

A défaut de candidats de cette catégorie, les enfants légitimes, petits-fils de militaires, ou fils d'employés civils du gouvernement, ou de personnes ayant rendu des services à l'Etat, peuvent être admis à l'Ecole si l'effectif fixé n'est pas atteint.

L'arrêté royal du 9 novembre 1888, article 8, modifié par l'arrêté du 12 septembre 1894, dispose :

« Les élèves de l'école des pupilles sont « obligés de servir dans l'armée jusqu'à « leur vingt-quatrième année accomplie.

« A cet effet, ils sont tenus de contracter, « avec le consentement de leurs parents ou « de leur tuteur, deux engagements :

« Le premier, signé au moment où leur « candidature est admise, les lie jusqu'à leur « seizième année;

« Le second, d'une durée de huit ans, est « souscrit le jour de leur entrée à l'école, « qui forme un corps d'armée, après qu'ils « ont reçu lecture des lois militaires; il » prend cours à l'expiration du premier.

« A l'âge de seize ans, s'ils sont aptes au « service, les pupilles sont définitivement « incorporés dans l'armée. Ils sont, dès lors, « soumis aux lois et règlements militaires. »

Le second de ces engagements a pour effet de ranger définitivement les pupilles qui ont atteint l'âge de seize ans parmi les volontaires de l'armée, et de les mettre à la disposition de l'autorité militaire pendant un terme de huit ans.

C'est à dater du jour où l'enfant de troupe a atteint l'âge de seize ans révolus que commence à courir le délai de huit ans, dont l'expiration produit un effet libératif tant en sa faveur qu'au profit d'un de ses frères (voy. *suprà*, no 12).

70. Le service personnel comme milicien donne lieu à une indemnité pécuniaire conformément aux dispositions de la loi du 5 avril 1875, modifiée par la loi du 27 juin 1894.

Cette indemnité est de 10 francs par mois.

Elle est payée aux père et mère du milicien présent sous les armes ou au survivant, et, à défaut du père et de la mère, aux ascendants.

Si le milicien est marié, l'indemnité est payée à sa femme.

S'il est orphelin de père et de mère et s'il n'a pas d'ascendants, si ses parents sont inconnus ou condamnés pour crime, ou s'il a été abandonné par ses parents, l'indemnité est versée à la Caisse générale d'épargne et portée à un livret en son nom.

71. La position des officiers est réglée par la loi du 16 juin 1836.

Le grade d'un officier est distinct de l'emploi. Le Roi confère le grade. L'emploi est exercé en vertu de lettres de service du ministre de la guerre, délivrées d'après les ordres du Roi.

Les officiers sont inamovibles en ce sens qu'ils ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi (Constitution, art. 124).

Les causes de la perte des grades sont déterminées par une loi spéciale en date du 16 juin 1836. Elles sont soumises à l'appréciation d'un conseil d'enquête. Si les faits sont déclarés constants par ce conseil, le Roi peut prononcer, suivant la gravité des cas, la perte ou la suspension du grade ou seulement la mise au traitement de réforme.

L'exécution de la loi du 16 juin 1836 est réglée par les arrêtés royaux du 12 novembre 1838, du 7 février 1840, du 9 septembre 1853 et du 10 décembre 1888.

Les cadres des officiers des différentes armes ont été fixés par les lois du 10 mars 1847, du 5 avril 1868 (1), du 16 août 1873, du 27 mars 1882, du 23 mars 1886, du 23 juin 1889, et par les arrêtés royaux du 12 avril 1882, du 10 mars 1886, du 20 juillet 1889 et du 20 janvier 1890.

L'avancement des officiers est réglé par les lois du 16 juin 1836, du 18 mars 1838 et du 6 mai 1888.

ARRESTATION.

Voy. l'article Liberté individuelle; — l'article Police communale, n° 6.

ARRONDISSEMENT.

Voy. les articles Divisions territoriales, n° 5; — Organisation administrative, n° 9.

ART DE GUÉRIR.

Voy. l'article Police sanitaire, n° 6.

ASSIGNATS.

Des décrets en date des 19-21 décembre 1789 et des 16-17 avril 1790 avaient créé en France une monnaie de papier sous le nom d'*assignats* et avaient affecté les domaines nationaux comme garantie de sa valeur.

Les assignats reçurent cours forcé. L'article 4 du décret des 16-17 avril 1790 portait : « Les assignats créés par le décret des « 19-21 décembre 1789 auront cours de mon« naie entre toutes les personnes dans toute « l'étendue du royaume et seront reçus « comme espèces sonnantes dans toutes les « caisses publiques et particulières. »

L'obligation de recevoir les assignats pour leur valeur nominale fut étendue aux pays annexées à la République française. Les représentants de la Nation envoyés par la Convention auprès des armées qui occupaient les régions nouvellement conquises, furent chargés de prendre toutes les mesures qu'ils jugeraient convenables pour y établir, favoriser et accélérer la circulation des assignats (décrets des 11-16 avril 1793, art. 6).

Les assignats étaient frappés d'une dépréciation énorme. Les particuliers refusaient de les recevoir comme l'équivalent d'espèces sonnantes. On espéra les y contraindre par des pénalités. Toute personne qui refusait des assignats en payement fut condamnée à une amende égale à la somme refusée (même décret, art. 4).

Cette peine fut considérablement aggravée par le décret du 1er août 1793, aux termes duquel tout Français convaincu d'avoir refusé en payement des assignats-monnaie,

(1) Les dispositions des articles 1er, 2, 3, 4 et 5 de la loi du 5 avril 1868 ont été abrogées par la loi du 16 août 1873, art. 6.

ou de les avoir donnés ou reçus à une perte quelconque, devait être condamné, pour la première fois, à une amende de 3,000 livres et à six mois de détention, et, en cas de récidive, à une amende double et à vingt ans de fers.

Ces lois absurdes n'ont pas survécu au régime de la Terreur.

— Les billets que la Banque Nationale émet aujourd'hui sont payables à vue dans toutes les agences de la Banque.

Ces billets ont cours légal en ce sens que out débiteur peut se libérer en faisant à son créancier des offres réelles en billets de la Banque Nationale, aussi longtemps que ces billets sont payables à vue en monnaie légale. Cette faculté cesserait de plein droit si les billets de la Banque Nationale n'étaient plus admis en payement dans les caisses de l'Etat (loi du 20 juin 1873, art. 6).

L'obligation de recevoir des billets échangeables à vue contre du numéraire ne constitue pas ce qu'on appelle le cours forcé, expression qui s'entend uniquement de l'obligation de recevoir du papier sans valeur intrinsèque. (Voy. l'article Banque Nationale.)

ASSISTANCE PUBLIQUE.

Voy. l'article Secours publics.

ASSOCIATION (LIBERTÉ D').

SOMMAIRE.

SECTION PREMIÈRE.

LA LIBERTÉ DE RÉUNION.

1. « Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois, qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

« Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police » (Constitution, art. 19).

L'article 14 du projet de Constitution était ainsi conçu : « Les habitants de la Belgique ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes en se soumettant aux lois. Aucune autorisation préalable ne peut être requise. »

Ce texte a subi un changement de rédaction qui n'influe en rien sur le principe, mais qui en restreint le bénéfice aux Belges (1).

2. L'article 19 de la Constitution ne s'applique point aux rassemblements en plein air, lesquels restent entièrement soumis aux lois de police.

Ces lois de police sont : la loi du 14 décembre 1789, celle des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, nº 3, et les règlements spéciaux à chaque commune, pris dans le cercle des attributions de l'autorité locale.

Les Conseils communaux peuvent édicter toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans les rues et dans les places publiques, même des mesures préventives. Ils peuvent, notamment, soumettre les rassemblements en plein air à la nécessité d'une autorisation préalable et prohiber d'une manière générale les rassemblements tumultueux.

Quelques auteurs enseignent, il est vrai, que l'autorité a seulement le droit de disperser les rassemblements en plein air quand elle les croit dangereux pour l'ordre et la

(1) Rapport de la section centrale, Huyttens, IV, 61.

tranquillité publique, sans pouvoir les prévenir ou en empêcher la formation. Sous ce rapport, dit-on, les réunions en plein air sont sous le même régime que les réunions dans des lieux couverts et fermés (1).

S'il en était ainsi, l'autorité devrait assister impassible à la formation des rassemblements tumultueux; elle ne pourrait les dissiper que quand les émeutiers auraient organisé la résistance. Ses efforts seraient donc paralysés d'avance, au détriment de l'ordre public, et sans profit sérieux pour la liberté.

Les tribunaux ont constamment repoussé cette interprétation.

Il a été jugé, notamment, que le Conseil communal de Verviers était en droit de prohiber, comme il l'a fait par son règlement du 16 février 1849, tout attroupement de nature à encombrer la voie publique, à diminuer la liberté ou la sécurité du passage, et toute manifestation publique pouvant ou ameuter les citoyens ou amener du désordre, troubler la paix ou la tranquillité des habitants, soit qu'elle ait lieu par des chants, cris, bruits, tapages, sérénades, illuminations, cortèges, expositions de drapeaux ou emblèmes, soit de toute autre manière (cass., 8 août 1870, *Pasic.*, 1870, I, 447).

Il a été jugé également que la mission dont les Conseils communaux sont investis en matière de police consiste surtout à prévenir les atteintes qui pourraient être portées à la paix publique, et que, par suite, l'ordonnance de police communale qui défend les attroupements de plus de cinq personnes est légale et constitutionnelle (cass., 8 janvier 1886, *Pasic.*, 1886, I, 86).

— En cas d'émeute et d'attroupements hostiles à la paix publique, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers pour les habitants, le bourgmestre a, en vertu de l'article 94 de la loi communale, le pouvoir de se substituer au Conseil communal et de prendre, en son lieu et place, toutes les mesures propres à prévenir ou à disperser les rassemblements qui mettraient en péril la tranquillité publique. (Voy. les articles COLLÈGE ÉCHEVINAL, n° 42, et POLICE COMMUNALE, n° 25.)

3. Le droit de s'assembler, tel qu'il est consacré par l'article 19 de la Constitution, ne s'entend que des réunions qui se tiennent dans un lieu clos et couvert.

Il importe de faire une distinction entre les assemblées publiques et les réunions purement privées.

Les réunions privées, auxquelles n'assistent que les individus invités personnellement par ceux qui les organisent, ne sont pas matière à réglementation, par le motif que le domicile de chaque citoyen est inviolable et que la police n'y peut exercer aucune surveillance.

La réunion privée est celle où tout le monde n'est pas admis indistinctement, qui n'est pas ouverte au premier venu. C'est la réunion dont l'accès est subordonné à une convocation personnelle et individuelle, émanant de celui qui a le droit de disposer du local où elle se tient (2).

Les réunions privées sont libres d'une manière absolue. L'autorité ne peut ni les interdire, ni les faire surveiller par la police, ni les soumettre à des mesures réglementaires.

4. Il en est autrement des réunions qui ont un caractère public, où tout le monde peut pénétrer, soit librement, soit en payant un droit d'entrée.

On doit considérer comme publiques même les réunions où l'on est admis en présentant une carte d'invitation, quand ces cartes se donnent ou se vendent à toute personne qui en fait la demande (3).

Chacun est libre de convoquer des réunions publiques dans un local clos et couvert, pourvu qu'elles soient paisibles et que les assistants ne soient pas armés.

Il n'est pas permis de soumettre les réunions publiques qui se tiennent dans des lieux clos et couverts à la nécessité irritante d'une autorisation préalable. Mais l'exercice du droit de réunion peut être réglé par les

(1) BARA, *Essai sur les rapports de l'État et des religions*, p. 75.

(2) DUPRIEZ, *la Liberté de réunion*, p. 50. Bruxelles, 1887.

(3) Le domicile d'un citoyen perd son caractère privé, ainsi que les réunions qui s'y tiennent, dès qu'il est ouvert au public, quand, par exemple, les cartes de convocation ont été distribuées non seulement à domicile, mais encore sur la voie publique, qu'il en a été distribué plusieurs à la fois à des personnes seules, qui les ont ensuite remises à qui bon leur a semblé, qu'il en a été présenté à la porte du local à quiconque s'est présenté pour en demander (cass. fr., 9 janvier 1869, D. P., 1869, 1, 113).

lois, c'est-à-dire par des dispositions législatives ou réglementaires.

Les lois et règlements peuvent conférer à l'autorité qui exerce la police le droit de pénétrer dans les locaux où se tiennent les réunions publiques, à l'effet de veiller au maintien de l'ordre et à la sécurité des personnes.

En fait, ce droit est consacré dès à présent par plusieurs dispositions législatives.

Citons d'abord la loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, qui confie à la vigilance des municipalités « le maintien du bon ordre « dans les endroits où il se fait de grands « rassemblements d'hommes, tels que spec- « tacles, cafés, églises et autres lieux pu- « blics. »

Cette loi n'a pas été abrogée par la disposition constitutionnelle qui proclame le droit qu'ont les citoyens de former des assemblées dans des édifices clos et couverts (1).

Citons également le décret du 19 juillet 1791, qui porte, article 9 :

« A l'égard des lieux où tout le monde est « admis indistinctement, tels que cafés, caba- « rets, boutiques et autres, les officiers de « police pourront toujours y entrer, soit « pour prendre connaissance des désordres « ou contraventions aux règlements, soit « pour vérifier les poids et mesures, le titre « des matières d'or et d'argent, la salubrité « des comestibles et médicaments. »

Citons, enfin, la loi du 28 germinal an VI, article 129, qui dispose :

« Les membres de la gendarmerie natio- « nale sont autorisés à visiter les auberges, « cabarets et autres maisons ouvertes au « public, même pendant la nuit, jusqu'à « l'heure où les dites maisons doivent être « fermées d'après les règlements de police, « pour y faire la recherche des personnes « qui leur ont été signalées, ou dont l'arres- « tation aura été ordonnée par l'autorité « compétente. »

Il résulte clairement de ces différents textes que la police et la gendarmerie peuvent pénétrer librement dans tous les locaux où se font de grands rassemblements d'hommes, tels que meetings, spectacles et autres lieux publics. (Voy. l'article DOMICILE (INVIOLABILITÉ DU.)

(1) Cass., 16 mars 1846, *Pasic.*, 1846, I, 361.

(2) Voy. l'article POLICE COMMUNALE, n° 11.

5. Sous notre climat septentrional, le droit de réunion s'exerce habituellement dans les cafés et dans les cabarets. On s'y assemble pour causer, boire et fumer. C'est une liberté qui est garantie par les mœurs plus encore que par la Constitution, et jamais les Conseils communaux n'ont songé à l'entraver, soit en faisant fermer ces établissements, soit en subordonnant le droit de les ouvrir à la nécessité d'une autorisation préalable.

L'autorité communale est chargée par la loi des 16-24 août 1790 du soin de maintenir l'ordre dans les cafés et autres lieux publics.

Les Conseils communaux peuvent défendre de danser dans les cabarets, par le motif que les danses publiques sont des occasions de rixes et de désordres; on ne peut pas les considérer comme des réunions paisibles dans le sens de l'article 19 de la Constitution.

Une jurisprudence constante (2) admet la légalité des règlements qui défendent aux cabaretiers de donner des bals ou des concerts dans leur établissement, à moins qu'ils n'aient obtenu l'autorisation du bourgmestre (3).

Cette autorisation peut être exigée, non seulement quand le cabaretier donne à danser au public, mais aussi quand il ouvre son local exclusivement aux membres d'une société particulière, pour s'y livrer entre eux au plaisir de la danse.

S'il en était autrement, si les cabarets pouvaient, en certains cas, perdre leur caractère de lieux publics, il serait trop facile à ceux qui les exploitent d'éluder les précautions prises par les règlements locaux pour assurer le repos des habitants (cass., 17 mars 1869, *Pasic.*, 1870, I, 67).

6. Les meetings, réunions dans lesquelles on discute des questions politiques et sociales, sont soumis à l'empire de l'article 19 de la Constitution. L'autorité communale peut s'opposer à ce que l'on tienne des meetings en plein air. Son pouvoir préventif cesse lorsque la réunion a lieu dans un bâtiment clos et couvert.

Il n'y a, sous ce rapport, aucune distinction à faire entre les locaux ouverts habituellement au public, tels que les cabarets, et les autres locaux.

(3) Cette jurisprudence est combattue par M. Dupriez, dans son traité sur *la Liberté de réunion*, p. 141.

L'autorité communale a le droit et le devoir de maintenir le bon ordre dans ces assemblées. Elle peut même les dissoudre et les disperser s'il lui est impossible de maintenir l'ordre autrement.

Elle n'a pas le droit de les subordonner à une autorisation préalable. Elle excède ses pouvoirs lorsqu'elle interdit l'accès des lieux publics où des meetings doivent se tenir. Le seul fait d'annoncer ou de convoquer un meeting ne saurait être considéré comme une atteinte à l'ordre public (1).

Lors donc qu'un bourgmestre défend de tenir des meetings dans les lieux publics en général ou dans un lieu public déterminé, il porte atteinte au droit qu'ont les citoyens de se réunir paisiblement et sans armes, il prend des mesures préventives et prohibitives qui sont contraires au texte et à l'esprit de la Constitution.

Ces principes n'ont pas toujours été respectés. Au mois de mai 1891, quand les grèves ouvrières mettaient en danger la sécurité publique, le bourgmestre de Grivegnée prit l'arrêté dont la teneur suit :

« Art. 1er. Tout meeting, toute réunion « dans un établissement public, ainsi que « tout attroupement sur une place ou voie « publique, de plus de dix personnes, sont « interdits.

« Art. 2. Ces meetings, ces réunions, ces « attroupements seront dispersés même par « la force des armes, et les personnes qui en « feraient partie seront arrêtées, poursui- « vies et punies conformément à la loi (2). »

Le bourgmestre de Chênée prit une décision encore plus absolue, qui s'appliquait à tous les meetings sans exception, même à ceux que les manifestants se proposaient de convoquer dans des locaux autres que des lieux publics.

Cet arrêté était ainsi conçu : « Les mee- « tings sont interdits. »

Ces prohibitions rigoureuses, qu'inspirait la crainte des mouvements révolutionnaires, ont trouvé des apologistes au sein du Conseil provincial de Liége, bien qu'elles fussent en désaccord avec les principes fondamentaux de notre droit public (3).

Il est donc certain que l'autorité commet un excès de pouvoir lorsqu'elle interdit par des mesures préventives les meetings qui se tiennent ailleurs que sur la voie publique.

La chambre des représentants s'est prononcée dans ce sens par un vote émis le 16 juin 1891 (4).

On doit cependant reconnaître au bourgmestre le pouvoir d'empêcher un meeting quand des désordres se produisent au moment et à cause même de son ouverture (5).

Le bourgmestre peut-il s'opposer préventivement à ce qu'on tienne un meeting dans un cabaret, lorsqu'il appréhende le renouvellement des désordres qui ont troublé une précédente réunion dans le même local?

En proclamant le principe de la liberté de réunion, le Congrès national n'a pas entendu désarmer les autorités chargées du maintien de l'ordre. La nécessité de faire régner la sécurité et la tranquillité publique est un principe fondamental qui doit se concilier avec les libertés garanties par la Constitution et, au besoin, en tempérer l'exercice.

Il n'est pas permis à l'autorité d'apporter un obstacle permanent à la liberté de réunion, mais elle conserve le droit de prescrire des mesures locales et provisoires à l'effet de pourvoir au rétablissement ou au maintien de l'ordre momentanément troublé ou menacé, à condition que la durée de ces mesures ne dépasse pas celle des circonstances qui les ont provoquées.

C'est dans ce sens que la question a été résolue, le 22 mars 1894, par le tribunal correctionnel de Bruges (6).

Personne ne déniera non plus au bourgmestre le droit d'interdire à des meetinguistes l'accès d'un local dont la mauvaise construction ou la vétusté mettrait leur vie en péril (7).

---

(1) Woeste, Ch. des représ., 16 juin 1891, p. 1329.

(2) Chambre des représentants, séance du 14 mai 1891, p. 1039 et 1061.

(3) Personne, disait le ministre de l'intérieur, n'a pris dans la Chambre la défense de semblables arrêtés, ce qui était impossible au point de vue constitutionnel; mais au sein du Conseil provincial de Liége, ils ont été défendus aux applaudissements de l'assemblée (de Burlet, ministre de l'int., Ch. des représ., 29 juillet 1891, p. 1668).

(4) « Un ordre du jour présenté dans la séance du 16 juin « 1891 par M. Colaert a été voté dans des conditions telles « qu'il implique la reconnaissance de l'inconstitutionnalité « de tout arrêté interdictif d'une réunion qui ne se tiendrait « pas sur la voie publique » (de Burlet, ministre de l'int., Ch. des représ., 29 juillet 1891, p. 1667, *in fine*).

(5) *Revue de l'admin.*, XXXVIII, 413; Woeste, Ch. des représ., 16 juin 1891.

(6) *Revue de l'admin.*, XLI, 278; voy. BELTJENS, *la Constitution belge annotée*, p. 326 et 327.

(7) *Revue de l'admin.*, XXXVIII, 413.

SECTION II.

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION.

7. La liberté d'association implique la liberté de se réunir et de former des assemblées; mais elle diffère du droit de réunion par la permanence du lien qui attache les associés l'un à l'autre. Une réunion a un caractère accidentel et momentané; les assistants se séparent quand l'assemblée a eu lieu et leurs relations cessent aussitôt. Les associés, au contraire, entretiennent des relations suivies, pour attendre le but qu'ils poursuivent en commun.

8. La liberté d'association était contenue dans d'étroites limites par le Code pénal de 1810, qui disposait, article 291 :

« Nulle association de plus de vingt per- « sonnes, dont le but sera de se réunir tous « les jours ou à certains jours marqués pour « s'occuper d'objets religieux, littéraires, « politiques ou autres, ne pourra se former « qu'avec l'agrément du gouvernement, et « sous les conditions qu'il plaira à l'autorité « publique d'imposer à la société. »

9. Ces restrictions ont été abolies par l'arrêté du 16 octobre 1830, qui est ainsi conçu :

« Le gouvernement provisoire,

« Considérant que les entraves mises à la « liberté d'association sont des infractions « aux droits sacrés de la liberté individuelle « et politique;

« Arrête :

« Art. 1er. Il est permis aux citoyens de « s'associer, comme ils l'entendent, dans un « but politique, religieux, philosophique, « littéraire, industriel ou commercial.

« Art. 2. La loi ne pourra atteindre que « les actes coupables de l'association ou des « associés, et non le droit d'association lui- « même.

« Art. 3. Aucune mesure préventive ne « pourra être prise contre le droit d'associa- « tion.

« Art. 4. Les associations ne pourront « prétendre à aucun privilège.

« Art. 5. Toute loi particulière et tout « article des Codes civil, pénal et de com- « merce, qui gênent la liberté de s'associer, « sont abrogés. »

La Constitution de 1831 a affirmé les mêmes principes. Elle dispose, article 20 :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce « droit ne peut être soumis à aucune mesure « préventive. »

Le projet de Constitution reconnaissait le droit de s'associer, non seulement aux Belges, mais encore à tous les habitants de la Belgique.

La section centrale du Congrès a apporté à cette rédaction un changement qui n'influe en rien sur le principe, mais qui en a restreint le bénéfice aux Belges.

La liberté d'association pourrait donc être restreinte législativement en ce qui concerne les étrangers. Les nationaux seuls en jouissent d'une maière absolue.

10. D'après le droit romain, aucun collège, aucune association ne pouvait se fonder sans l'autorisation du souverain. Il n'est pas permis à tout le monde, dit Gaïus, de former des associations, des collèges et des corporations; les lois, les sénatus-consultes, les constitutions impériales s'y opposent. Et il ajoute que les corporations autorisées sont peu nombreuses (1).

Ceux qui formaient des associations illicites se rendaient coupables de lèse-majesté et encouraient la peine de mort (2).

Mais, d'un autre côté, toute association licite était dotée de la personnalité juridique. La réunion des associés constituait toujours un être nouveau capable de posséder et d'acquérir (3).

Le moyen âge est resté fidèle à la doctrine romaine. Le pouvoir royal s'arrogeait une suprématie absolue sur toutes les associations, quel qu'en fût l'objet. Il pouvait les autoriser, les défendre, les maintenir ou les dissoudre, et soumettre leur existence ou leur maintien aux conditions qu'il jugeait convenables (4).

« La première règle de l'ordre de la « police des communautés », dit Domat, « est « qu'elles soient établies pour un bien pu- « blic et par l'ordre ou la permission du « Prince, car toutes assemblées de plusieurs

(1) Dig., liv. III, tit. IV, loi I.

(2) Dig., liv. XLVII, tit. XXII, loi I.

(3) Mommsen, *De collegiis et sodaliciis Romanorum*; Vauthier, *Études sur les personnes morales*, p. 42.

(4) Callier, *l'Origine de nos libertés*, bibliothèque de la Cour d'appel de Bruxelles, *Recueil de brochures*, G, 2, 8.

« personnes, sans cet ordre ou cette permission, seraient illicites (1). »

« Il est de l'ordre et la police d'un État », disait encore Domat, « que toutes assemblées « de plusieurs personnes en un corps y soient « illicites à cause du danger de celles qui « pourraient avoir pour fin quelque entre- « prise contre le public. Celles mêmes qui « n'ont pour fin que de justes causes ne « peuvent se former sans expresse approba- « tion du souverain sur la connaissance de « l'utilité qui peut s'y trouver, ce qui rend « nécessaire l'usage des permissions d'établir « des corps et communautés ecclésiastiques « ou laïques, régulières, séculières et de « toute autre sorte, chapitres, universités, « collèges, monastères, hôpitaux, corps de « métiers, confréries, maisons de villes ou « d'autres lieux et toutes autres qui ras- « semblent diverses personnes pour quelque « usage que ce puisse être (2). »

Les mêmes principes étaient consacrés dans les Pays-Bas autrichiens par des textes précis. On ne pouvait ériger aucune communauté, collège, corps ecclésiastique ou laïque sans le consentement du souverain (3).

Mais toutes les corporations ou associations autorisées jouissaient de plein droit des avantages de la personnalité civile. La juste intelligence des principes du droit romain faisait envisager cette personnification moins comme un bienfait du Prince que comme un attribut essentiel de toute communauté, attribut qui apparaissait en même temps que la corporation elle-même, qui durait autant qu'elle et qui périssait le jour où elle était dissoute (4).

Aussi longtemps qu'il a fallu l'agrément du Prince pour fonder des collèges et des communautés, la personnification civile est demeurée l'attribut de toutes les corporations, quelles qu'elles fussent.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. Les citoyens peuvent fonder librement, en dehors du contrôle de l'Etat, toute espèce d'associations; mais ces œuvres, périssables comme ceux qui les ont créées, ne sont pas investies de la capacité perpétuelle de posséder et d'acquérir, à moins qu'une loi ne leur ait formellement octroyé ce privilège. Ce n'est qu'en vertu de l'autorisation légale que les corporations fondées sous l'égide de l'article 20 de la Constitution peuvent exercer collectivement les droits qui se rattachent à la personnification civile (cass., 30 juin 1854, *Pasic.*, 1854, I, 336).

Il a été jugé notamment que l'ancienne corporation des portefaix ou *pynders* de la ville de Termonde, ayant été supprimée par les lois révolutionnaires, les portefaix de cette ville n'ont plus eu, comme association, une existence légale et n'ont pu acquérir par prescription, ni pour eux-mêmes, ni pour leur association, l'ancienne maison de la corporation dite *Pynders huis* (5) (Gand, 4 février 1875, *Pasic.*, 1875, II, 271).

11. Il résulte des discussions qui ont eu lieu au sein du Congrès que le bénéfice de la personnification civile ne peut être, en aucun cas, accordé à des communautés religieuses (6).

Le projet élaboré par la section centrale contenait quatre paragraphes ainsi conçus :

« Les Belges ont le droit de s'associer. « Ce droit ne peut être soumis à aucune « mesure préventive.

« Les associations ne peuvent être consi- « dérées comme personnes civiles, ni en « exercer collectivement les droits que « lorsqu'elles auront été reconnues par une « loi et en se conformant aux conditions « que cette loi prescrit.

« Les associations constituées personnes « civiles ne peuvent faire aucune acquisition « à titre gratuit ou onéreux, qu'avec l'assen- « timent spécial du pouvoir législatif.

« Les dispositions qui précèdent ne sont « pas applicables aux sociétés civiles ou « commerciales ordinaires, lesquelles sont « régies par les Codes civil et de com- « merce (7). »

---

(1) Domat, *le Droit public*, liv. Ier, tit. XV, sect. II, § Ier.

(2) Domat, *le Droit public*, liv. Ier, tit. II, sect. II, n° 14.

(3) Placard du 15 septembre 1753, art. 2.

(4) Vauthier, *op. cit.*, p. 216.

(5) Le domaine a pris possession de ce bien vacant et sans maître et l'a aliéné en exécution de la loi du 25 août 1880, qui dispose : « Art. 2. Le gouvernement est autorisé à « vendre par adjudication publique une maison située à « Termonde, nommée *Pynder huis*, provenant de l'ancienne « corporation supprimée dite des *Pynders*. »

(6) Bara, *Essai sur les rapports de l'État et des religions*, p. 98. « Les capucins, les récollets, s'il nous en « vient », disait M. Van Snick au Congrès, « pourront acqué- « rir, soit individuellement, soit en commun, mais comme « citoyens; leurs acquisitions suivront le sort de tous les « immeubles acquis par des particuliers. »

(7) Huyttens, II, 472.

MM. Séron et Beyts demandèrent la suppression de toutes ces dispositions, qui leur paraissaient de nature à favoriser le rétablissement de la mainmorte ecclésiastique.

M. Van Snick proposa la suppression des trois derniers paragraphes seulement. Après avoir rappelé l'abolition des ordres religieux, il ajouta : « On veut que nous laissions à la « législature la faculté d'accorder à ces « associations la personnification civile, au « nom de laquelle elles exercent leurs « droits. J'avoue, Messieurs, que je ne puis « me rendre à cette exigence. J'avoue que « je ne puis concevoir un état ni une exis- « tence civile dans une association qui, « comme telle, n'a qu'un but tout spirituel et « des opérations religieuses pour objet. « C'est ici, je pense, Messieurs, le lieu « d'appliquer le principe si souvent invoqué « par ceux mêmes que je combats en ce « moment : que les matières religieuses « restent étrangères à la loi civile et que « celle-ci, à son tour, doit leur être tout à « fait indifférente, les méconnaître même, « comme embrassant un ordre de choses « hors de l'existence légale (1). »

La suppression proposée par M. Van Snick a été adoptée comme une conséquence de la séparation de l'Église et de l'État. Le Congrès a voulu que le législateur soit dans l'impuissance de conférer la personnification civile aux associations et aux corporations ecclésiastiques.

Les congrégations religieuses ne constituent donc plus des personnes juridiques, mais de simples agrégations d'individus jouissant *ut singuli* de tous les droits civils.

L'ordre des Jésuites, par exemple, légalement supprimé en Belgique, n'y a jamais été rétabli comme personne civile. Il est donc incapable de recevoir des legs ou des donations, soit directement, soit par personnes interposées (cass., 30 juin 1854, *Pasic.*, 1854, I, 336).

12. Les associations religieuses possèdent en fait des biens qu'elles ont acquis par personnes interposées, ce qui donne lieu à la question de savoir à qui appartient légalement la propriété de ces biens.

La jurisprudence fournit, en réponse à cette question, deux solutions divergentes.

Il a été jugé que quand des religieux entendent acquérir, non pour eux-mêmes, mais pour leur couvent, il ne résulte pas de cette fraude que les actes d'acquisition doivent être réputés non existants. Les acquéreurs apparents ayant fait l'acquisition au profit d'un être de raison, d'une personne imaginaire, demeurent, dans ce système, personnellement propriétaires des immeubles qu'ils ont achetés, à cause de l'impossibilité légale de les transmettre à l'être fictif auquel ils ont servi de prête-nom (2).

Des arrêts plus récents ont décidé que si un individu achète des biens, en apparence pour son propre compte, mais en réalité pour une corporation qui n'a pas d'existence légale, ces biens n'entrent pas dans son domaine propre, car il n'a pas entendu les acquérir à titre de maître, *animo domini*. La revendication lui est donc fermée, cette action ne pouvant être exercée que par le propriétaire. Vainement la personne interposée ou ses héritiers prouveraient-ils que le défendeur à l'action en revendication détient lui-même pour le compte d'un incapable, cette preuve ne peut leur être d'aucun secours. La vente n'emportant translation de propriété en faveur de l'acheteur qu'à la condition qu'il ait accepté l'objet vendu avec l'intention d'en devenir personnellement propriétaire, si cette condition fait défaut, l'acheteur apparent, non plus que ses ayants cause, ne sont recevables à revendiquer des biens qui, en réalité, ne leur appartiennent pas (3).

Cette jurisprudence nouvelle laisse planer l'incertitude sur la question de savoir à qui appartiennent les biens vendus, sous le couvert d'une personne interposée, à une corporation religieuse. Ils ne sont pas la propriété de la corporation, celle-ci n'ayant pas d'existence juridique. Ils n'appartiennent pas davantage à l'acquéreur apparent, qui n'a pas eu l'intention d'acquérir pour lui-même. Force est de décider que le vendeur en demeure propriétaire *nolens volens*, bien qu'il en ait abdiqué la propriété et qu'il en ait touché le prix.

C'est l'opinion qu'émet M. Orts : « Les « biens détenus par les corporations illégalement autorisées peuvent », dit-il, « être

(1) HUYTTENS, II, 475.

(2) Cass., 24 septembre 1869, *Pasic.*, 1869, I, 508; Liège, 25 mars 1874, *Pasic.*, 1874, II, 187.

(3) Cass., 20 décembre 1877 et 16 mars 1878, *Pasic.*, 1878, I, 57 et 272; Liège, 20 juillet 1880, *Pasic.*, 1881, II, 12; ORTS, *de l'Incapacité civile des congrégations religieuses*, n° 307.

« revendiqués par ceux qui les leur ont don-
« nés ou vendus, par leurs héritiers et leurs
« ayants cause, nonobstant toute possession
« contraire (1). »

La Cour de Liège a fait application de ces principes dans une espèce remarquable. La chapelle Sainte-Anne, sise à Bruxelles, a été vendue comme bien national, le 15 fructidor an VI, à Henri Vanderhaegen, lequel était le prête-nom des administrateurs irréguliers qui se proposaient de la restituer un jour au culte catholique. Ses héritiers ont cédé tous les droits qu'ils pouvaient avoir sur cette Chapelle à Catherine et à François Cantillon, et ceux-ci, enfin, en ont fait donation à l'archevêque de Malines, dans le but d'en fixer définitivement la propriété sur la tête d'une personne que l'on croyait, par suite d'une erreur de droit, pouvoir représenter le culte.

Les héritiers Cantillon ont intenté l'action en revendication. Mais leur demande a été repoussée par le motif que les principes élémentaires du contrat de vente ne permettent pas d'attribuer la propriété à l'acheteur qui n'a pas entendu acquérir pour lui-même. L'arrêt ajoute que la propriété de la chapelle Sainte-Anne continue à reposer sur la tête de l'ancien propriétaire (c'est-à-dire du domaine), à moins que d'autres personnes capables ne l'aient depuis acquise légalement (Liège, 21 décembre 1888, *Pasic.*, 1889, II, 97).

— Au point de vue fiscal et électoral, la propriété ne peut pas rester en suspens. Les propriétaires apparents, c'est-à-dire ceux qui sont désignés comme tels dans les actes d'acquisition, recueillent en fait les avantages de la possession qu'ils ont obtenue par des actes même irréguliers, et ils en supportent les charges. Ils sont tenus de payer l'impôt au fisc, et ils peuvent faire entrer cet impôt dans la supputation de leur cens électoral. Nul n'est recevable à leur contester dans un intérêt électoral des droits que les intéressés, au point de vue civil et privé, n'ont pas jugé à propos de faire valoir (cass., 18 avril 1882, *Pasic.*, 1882, I, 180).

AUBAINE (DROIT D').

Voy. l'article DOMAINE PUBLIC, n° 10.

(1) ORTS, *de l'Incapacité civile des congrégations non autorisées*, n° 94.

AUTHENTICITÉ.

L'article 1317 du code civil dispose que l'acte authentique est celui qui a été reçu par les officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises.

Cette définition ne s'applique, comme l'attestent sa rédaction et la matière dont elle s'occupe, qu'à la preuve des obligations contractées par des particuliers et à celle du payement de ces obligations.

Quant aux actes que l'administration accomplit en exécutant les lois, ils participent de son autorité, empruntent sa puissance et revêtent nécessairement un caractère public. Ils font foi de leur contenu. La Nation a le droit de commandement et, pour se mouvoir dans le cercle de ses attributions, elle n'a pas besoin du concours des officiers publics institués pour donner l'authenticité aux conventions des particuliers. Comme le dit Loyseau, les écrits des officiers, chacun au fait de sa charge, sont publics aussi bien que leurs personnes : *faciunt per se probationem probatam* (2).

On doit donc considérer comme authentiques, non seulement les actes notariés, mais encore tous les actes émanés d'une autorité ou d'un officier public agissant dans le cercle de ses attributions. Quand ces actes sont revêtus des formalités prescrites par les lois et par les règlements, ils font foi pleine et entière de leur contenu.

Cette assimilation est consacrée expressément par la loi du 25 ventôse an XI, dont l'article 1er porte que les notaires sont les fonctionnaires publics établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché *aux actes de l'autorité publique*.

Les actes qui émanent des chefs et préposés des différentes administrations publiques, sont donc authentiques par cela seul qu'ils émanent d'une autorité qui a compétence pour les dresser.

Ainsi les actes des Chambres législatives, des Conseils provinciaux et communaux, des Députations permanentes, des Collèges échevinaux et, en général, de tous les corps administratifs, sont authentiques, pourvu qu'ils

(2) LOYSEAU, *Traité des offices*, chap. V, p. 52, n° 6.

soient attestés par la signature soit des présidents, soit des membres qui composent ces corps, et, en outre, par celle de leur secrétaire ou greffier.

Sont également authentiques les actes émanés des gouverneurs de province, des commissaires d'arrondissement, des bourgmestres, agissant pour l'exécution des lois. Il a été jugé que l'acte par lequel un gouverneur de province délègue un commissaire spécial fait foi authentique de son contenu, et que l'état dressé par le commissaire spécial établit authentiquement le montant de ses frais de route et de séjour (cass., 16 mars 1882, *Pasic.*, 1882, I, 80).

Les officiers de l'état civil, les conservateurs des hypothèques attestent authentiquement les déclarations que les intéressés font en leur présence.

Les extraits des rôles délivrés par les receveurs des contributions prouvent, jusqu'à inscription de faux, que telle personne est inscrite sur les rôles et qu'elle a acquitté, en tout ou en partie, sa dette fiscale (cass., 25 avril 1882, *Pasic.*, 1882, I, 207).

Les doubles des rôles des impôts déposés au greffe des Cours d'appel, en exécution de l'article 101 du code électoral, doubles qui sont dressés par des fonctionnaires publics spécialement chargés de constater les faits qu'ils relatent, sont également des actes authentiques (cass., 9 avril 1883, *Pasic.*, 1883, I, 109).

— Une circulaire ministérielle, en date du 18 février 1818, a imposé aux receveurs des droits de succession l'obligation de tenir un registre où sont inscrites brièvement les déclarations reçues et la date de leur remise, ainsi que l'obligation de signer ce registre en l'arrêtant jour par jour. Le receveur qui se conforme à ces prescriptions agit dans le cercle de ses attributions administratives et pose ainsi un acte public qui fait foi authentique de ses énonciations (cass., 15 décembre 1881, *Pasic.*, 1882, I, 14).

— La loi du 15 mai 1846, article 4, porte que tout versement en numéraire ou en d'autres valeurs dans les caisses de l'État, pour un service public, donne lieu à la délivrance d'un récépissé à talon avec imputation de versement. Ces récépissés, qui forment titre envers le Trésor public, sont évidemment authentiques.

Il en est de même des reconnaissances de versements faits à la Caisse des dépôts et consignations en vertu de la loi du 28 décembre 1867, art. 8.

— Les expéditions des actes de l'autorité publique sont authentiques lorsqu'elles sont certifiées conformes par celui qui en a la garde. Le greffier provincial, par exemple, imprime l'authenticité aux expéditions et aux extraits des archives dont il est le dépositaire, notamment aux extraits du registre d'inscription des appels en matière de milice (cass., 24 juillet 1882, *Pasic.*, 1882, I, 313).

Le fonctionnaire qui est légalement dépositaire d'un acte public a seul qualité pour en délivrer une expédition ou un extrait ayant la force probante d'un acte authentique (cass., 27 avril 1885, *Pasic.*, 1885, I, 132).

En règle générale, les autorités administratives ne confèrent l'authenticité à leurs actes qu'autant qu'elles procèdent à titre d'autorités.

Dans certains cas exceptionnels, elles ont reçu le pouvoir d'authentiquer même des actes de gestion économique, dans lesquels elles sont parties contractantes.

Lorsqu'il s'agit, par exemple, d'exécuter un travail d'utilité publique, les contrats de cession amiable, les quittances et autres actes relatifs à l'acquisition des immeubles peuvent être passés sans frais à l'intervention, soit du gouverneur agissant au nom de l'État ou de la province, soit du bourgmestre agissant au nom de la commune (loi du 27 mai 1870, art. 9).

Ces actes sont authentiques. S'ils ont pour objet la cession amiable d'un immeuble, ils peuvent être transcrits sur les registres de la conservation des hypothèques. (Voy. l'article EXÉCUTION DES ACTES DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE.)

AUTORISATIONS.

Voy. les articles POUVOIR COMMUNAL, nos 8 et suiv.; — POUVOIR PROVINCIAL, nos 7 et 8.

AUTORITÉS.

On entend par *autorités* les corps ou les fonctionnaires qui exercent, en vertu d'une délégation légale, un des pouvoirs établis par la Constitution et qui sont investis du droit de commandement et de contrainte.

Le Roi, les ministres, les gouverneurs provinciaux, les Conseils provinciaux et communaux, les Députations permanentes des

Conseils provinciaux, les Collèges échevinaux, les bourgmestres sont des autorités.

On appelle *agents de l'autorité* ou *agents de l'administration* les employés qui n'ont d'autre charge que d'exécuter les ordres des autorités.

Les employés des divers départements ministériels, y compris les chefs de bureau et de division, les directeurs et les secrétaires généraux, sont les agents des ministres. Ils ne possèdent en propre aucune autorité.

Les gouverneurs de province, en dehors des affaires provinciales, les commissaires d'arrondissement considérés au point de vue de leurs fonctions habituelles, ne sont que les agents des ministres, car ils ont pour fonction de transmettre les ordres de ceux-ci et d'en surveiller l'exécution.

Le titre de fonctionnaires publics ne convient rigoureusement qu'à ceux en qui l'une des autorités se personnifie et qui commandent au nom de cette autorité. Les fonctionnaires sont investis par la loi elle-même de certaines attributions ou d'une certaine juridiction, tandis que les simples employés sont les agents des fonctionnaires.

Le fonctionnaire, dit le rapport de la section centrale sur la loi du 21 juillet 1844, est un agent légalement revêtu d'attributions ou investi d'une juridiction qui lui est propre; et l'employé est, en général, l'agent du fonctionnaire.

Dans le langage usuel, on donne le titre de fonctionnaires même aux simples employés, qui n'agissent que comme auxiliaires des fonctionnaires proprement dits, par exemple aux employés des ministères.

Mais cette qualification n'est pas juridiquement exacte.

La qualité de fonctionnaires publics n'appartient pas non plus aux employés des commissions administratives des hospices, par exemple aux conducteurs des travaux. Leur charge n'est pas une institution de la loi ; elle est déterminée au gré des communes dont ils dépendent, et ils ne participent point directement et avec autorité aux actes administratifs réservés à ces commissions par les lois qui les régissent. Ils ne sont donc pas fonctionnaires publics dans le vrai sens de cette expression (cass., 15 avril 1872, *Pasic.*, 1872, I, 306).

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT.

Voy. l'article Pouvoir législatif, n° 4.

B

BACS ET PASSAGES D'EAU.

Les princes et les seigneurs haut justiciers se considéraient autrefois comme propriétaires des fleuves et des rivières et s'étaient arrogé le privilège d'y établir ou d'y concéder des bacs ou passages publics.

La loi du 15 mars 1790 abolit sans indemnité un grand nombre de droits féodaux, notamment les droits de péage, passage, halage, pontonnage et tous autres droits de ce genre (loi du 15 mars 1790, titre II, art. 13).

Elle exceptait provisoirement de cette suppression, par son article 15, ceux des droits énoncés dans l'article 13 qui avaient été concédés pour dédommagement de frais de construction de canaux et autres travaux ou ouvrages d'art construits sous cette condition.

Elle exceptait également les droits de bacs et de voitures d'eau, c'est-à-dire le droit de tenir sur certaines rivières des bacs et des voitures d'eau et de percevoir, pour l'usage qu'en faisait le public, des loyers ou des rétributions fixées par les tarifs (Instruction de l'Assemblée nationale du 12 août 1790, chap. III).

La loi du 25 août 1792 supprima définitivement les droits exclusifs de bacs et voitures d'eau, de manière qu'il devint libre à tout citoyen de tenir sur les rivières et canaux des bacs, coches ou voitures d'eau, sous les loyers et rétributions fixés par les Directoires de département.

Cette liberté ayant donné lieu à des abus,

la loi du 6 frimaire an VII enleva aux particuliers le droit d'établir et d'exploiter les passages d'eau, et en fit un privilège domanial.

Les motifs de cette loi sont que « la sûreté « personnelle des citoyens, que le maintien « du bon ordre et de la police, que l'intérêt « même du trésor public exigent que l'administration et la fixation des droits à perce- « voir sur les bacs, bateaux, passe-cheval, « établis ou à établir aux traverses des « fleuves, rivières et canaux navigables, « soient promptement réglées, afin de dé- « truire l'arbitraire et les vexations aux- « quels le défaut de surveillance active et « permanente donne lieu (1). »

La loi du 6 frimaire an VII a rendu à l'État le monopole des bacs et bateaux de passage publics.

A dater du 6 frimaire an VII, tous ceux qui avaient acquis des droits de péage, même à titre onéreux, en ont été dépossédés.

Les droits de passage ont été supprimés sans indemnité par l'État, qui les avait concédés. Maître de son domaine, l'État pouvait révoquer les concessions qu'il avait faites pour l'utilité d'un autre temps (2).

Les bacs, bateaux, agrès, les logements ou bureaux des receveurs, en un mot tous les objets qui servaient à l'exercice du droit de passage, ont été également repris par le domaine, mais moyennant indemnité.

Le gouvernement n'exploite pas lui-même les bacs publics sur les rivières navigables. Il les met en adjudication pour un terme de trois, six ou neuf années, dans les formes prescrites pour la location des domaines nationaux (loi du 6 frimaire an VII, art. 25).

Le gouvernement fixe aussi le tarif des péages que les adjudicataires sont autorisés à percevoir.

Ce pouvoir, que la loi du 14 floréal an X, articles 8 et 9, ne lui avait conféré que pour une période de dix années, est annuellement confirmé et prorogé par la loi portant règlement du budget des voies et moyens.

Un seul passage de cette espèce est exploité en régie par le gouvernement : c'est le passage d'eau d'Anvers à la Tête-de-Flandre et d'Anvers à Tamise (arr. roy. du 8 décembre 1881 et du 8 juin 1887).

(1) Exposé des motifs qui accompagnent l'approbation du Conseil des Anciens.

(2) Rapport de M. De Brouwer de Hoogendorp, *Doc. parl.*, 1853-1854, p. 498.

— Les particuliers peuvent, de droit naturel, circuler sans autorisation, avec des bacs et bateaux, sur les voies navigables, dans le sens transversal, comme ils peuvent le faire dans le sens longitudinal, en se conformant aux règlements de police.

Toutefois, l'établissement d'un bac permanent pour l'usage privé d'un propriétaire ou pour l'exploitation d'une propriété circonscrite par les eaux ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation ministérielle.

Il importe, en effet, d'empêcher que la navigation, le halage des bateaux, leur chargement et leur déchargement ne soient entravés et que la conservation des rivières et canaux ne soit compromise par le garage et l'amarrage des embarcations affectées aux passages d'eau privés, et par la construction, dans les talus de la voie navigable, d'escaliers d'accès, de rampes d'abordage, de poteaux d'amarre ou d'autres ouvrages (3).

C'est pourquoi la loi du 8 mai 1888, article 1er, dispose :

« Les bacs et bateaux destinés à la tra- « verse des fleuves, rivières et canaux navi- « gables du royaume et employés pour le « seul usage particulier et pour l'exploita- « tion d'une propriété entourée par les eaux, « peuvent être établis avec l'autorisation du « ministre de l'agriculture, de l'industrie « et des travaux publics, et, en ce qui con- « cerne les canaux provinciaux et commu- « naux, de l'avis conforme des autorités qui « en ont la propriété ou l'administration, « le tout sans préjudice à l'autorisation spé- « ciale exigée par l'article 312 de la loi gé- « nérale du 26 août 1822. »

Les lois du 6 frimaire an VII et du 14 floréal an X n'accordent un monopole au domaine qu'à l'égard des bacs et bateaux établis sur les eaux navigables. L'Exposé des motifs de la loi de frimaire ne mentionne non plus que les bacs, bateaux, passe-cheval, établis ou à établir aux traverses des fleuves, rivières et canaux navigables.

En France, néanmoins, l'administration des domaines a toujours soutenu que tout cours d'eau susceptible de supporter un bac doit être considéré comme navigable, dans le sens de la loi du 6 frimaire an VII.

L'opinion du Conseil d'Etat français sur

(3) Exposé des motifs de la loi du 8 mai 1888, *Doc. parl.*, 1881-1882, p. 74.

ce point est consignée dans un avis du Comité des finances, du 2 avril 1829, dans lequel il est dit :

« Que, relativement aux cours d'eau qui « ne sont ni navigables ni flottables, le droit « exclusif de l'Etat découle moins des textes « formels de la législation existante que des « principes généraux qui lui servent de « base, ainsi qu'on va le développer; qu'en « effet, un bac établi sur un cours d'eau qui « n'est pas navigable, mais qui traverse une « route royale ou départementale, se lie « trop étroitement aux besoins de la voie « publique pour être la propriété d'un par- « ticulier; qu'ainsi un tel bac rentre dans la « dépendance du domaine de l'Etat, non « plus à raison du cours d'eau, mais à raison « de la route sur laquelle il est établi; qu'à « l'égard des bacs situés sur des rivières qui « traversent des chemins vicinaux, ils ne « peuvent pas non plus être la propriété « d'un riverain ou d'une seule commune; « qu'autrement les habitants des communes « voisines qui fréquentent les dits chemins « se trouveraient à la discrétion de ces pro- « priétaires privés, soit pour le droit de « péage, soit pour la régularité des commu- « nications; que, d'après ces principes, tout « bac aboutissant à un chemin public (royal, « départemental ou vicinal), doit appartenir « à l'Etat, quelle que soit la nature du cours « d'eau qu'il traverse, etc. (1). »

L'administration belge interprète la loi de frimaire an VII dans son sens littéral. Elle ne s'oppose pas à ce que les particuliers établissent des bacs ou bateaux de passage sur les eaux non navigables qui traversent leurs propriétés.

BALS PUBLICS.

Voy. les articles ASSOCIATION (LIBERTÉ D'), n° 5; — POLICE COMMUNALE, n° 11.

BANC D'ÉPREUVE.

Voy. les articles ARMES, n° 2; — ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, n° 45.

BANQUE NATIONALE.

La Banque Nationale a été instituée par la loi du 5 mai 1850.

(1) DUFOUR, *Traité de droit admin.*, III, 5.

Ses statuts revisés ont été approuvés par l'arrêté royal du 17 juillet 1872.

Elle a le monopole de l'émission des billets payables à vue et au porteur, dits billets de banque.

La loi du 5 mai 1850, article 25, dispose, en effet, qu'aucune banque de circulation ne peut être constituée par actions, si ce n'est sous la forme de société anonyme et en vertu d'une loi.

Or, ce privilège n'a été concédé qu'à la Banque Nationale.

Les billets de banque n'ont pas cours forcé en Belgique, en ce sens que nul n'est tenu d'accepter en payement des billets non convertibles en monnaie métallique.

Mais si les billets de la Banque Nationale n'ont pas cours forcé, ils ont ce qu'on appelle cours légal. Aussi longtemps que ces billets sont payables à vue, le créancier à qui l'on fait des offres réelles n'a aucun intérêt à exiger qu'au préalable on les convertisse en numéraire.

C'est pourquoi la loi du 20 juin 1873, art. 6, a disposé : « Les offres réelles peuvent être « faites en billets de la Banque Nationale, « aussi longtemps qu'ils sont payables à vue « en monnaie légale.

« Cette faculté cesserait de plein droit « d'exister, si les billets de la Banque Na- « tionale n'étaient plus admis en payement « dans les caisses de l'Etat. » (Voy. l'article ASSIGNATS.)

— En dehors des services qu'elle rend au commerce comme banque d'escompte et de circulation, la Banque Nationale remplit les fonctions de caissier de l'Etat, fonctions qui, anciennement, étaient exercées par la Société Générale instituée pour favoriser l'industrie nationale.

Elle est considérée comme comptable de l'Etat et, à ce titre, elle est soumise à la juridiction de la Cour des comptes.

Les dispositions légales qui confèrent au trésor un privilège et une hypothèque légale sur les biens des comptables publics, lui sont applicables.

Il en est autrement des agents de la Banque Nationale. Bien que nommés par le Roi, ils gèrent uniquement au nom et pour le compte de la Banque. Ils n'ont donc pas la qualité de comptables publics, et l'Etat ne jouit d'aucun droit de préférence sur leurs biens (cass., 16 mai 1872, *Pasic.*, 1872, I, 269).

— La Banque est tenue d'établir une agence dans chaque chef-lieu d'arrondissement judiciaire et, en outre, dans les localités où le gouvernement le juge nécessaire dans l'intérêt du Trésor ou du public (loi du 5 mai 1850, art. 3).

Les agents de la Banque Nationale sont nommés par le Roi, sur une liste double de candidats présentés par le Conseil d'administration de l'établissement (art. 5).

L'arrêté royal du 31 décembre 1875 les a divisés en cinq classes, a fixé le taux de leurs traitements et a déterminé les localités où ils sont tenus de résider.

La manutention des deniers publics est exercée par la Banque Nationale ou par ses agents sous la surveillance et le contrôle des agents du Trésor, qui sont des fonctionnaires publics nommés par le Roi.

Quand les receveurs des impôts versent des fonds aux mains du caissier de l'Etat, les récépissés qui leur sont délivrés par les agents de la Banque doivent être visés par les agents du Trésor, qui en passent écriture.

Lorsqu'un créancier de l'État désire obtenir le payement de sa créance, il présente à l'agent du Trésor le mandat qui lui a été délivré par le ministre ou par un ordonnateur délégué.

Le payement de ce mandat est assigné par l'agent du Trésor sur la caisse de l'agent de la Banque au moyen d'un visa portant : *vu bon à payer*.

Les agents du Trésor tiennent ainsi une comptabilité dans laquelle ils annotent, d'une part, toutes les recettes et, d'autre part, toutes les dépenses de l'État.

— La Banque Nationale remplit gratuitement les fonctions de caissier de l'Etat. Elle supporte tous les frais d'administration, de matériel, de transport et de virement des fonds, et elle intervient dans les frais de la trésorerie en province, à concurrence d'une somme annuelle de 175,000 francs (loi du 20 mai 1872, art. 4).

BARRIÈRES DE DÉGEL.

Voy. l'article ROULAGE, n° 9.

BATIMENTS MENAÇANT RUINE.

Voy. les articles POLICE COMMUNALE, n° 5; — CHEMINS DE FER, n° 36.

BAUX.

Voy. les articles DOMAINE PUBLIC, n° 36; — BIENS COMMUNAUX, n° 10; — POUVOIR COMMUNAL, n° 15; — FABRIQUES D'ÉGLISE, n° 42.

BÉNÉFICES.

Voy. l'article FONDATIONS EN FAVEUR DU CULTE, n° 2.

BIENS COMMUNAUX.

SOMMAIRE.

1. Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis (code civ., art. 542).

On en distingue trois catégories :

I. Les biens affectés directement à un usage public, telles que les places, les rues, les églises rendues au culte en exécution de la loi du 18 germinal an X, etc.

Les biens de cette catégorie sont hors du commerce et imprescriptibles aussi longtemps qu'ils conservent leur destination. (Voy. l'article DOMAINE PUBLIC, n° 2.)

II. Les *communaux* proprement dits. Ce sont les biens immeubles et les droits immobiliers qui appartiennent aux communes et dont la jouissance est attribuée aux habitants à titre personnel.

Tels sont les bois communs, les droits d'affouage, les terres vaines et vagues, les bruyères, les droits de pacage, etc.

III. Les biens patrimoniaux, enfin, sont ceux dont la commune est propriétaire et dont les revenus sont versés dans la caisse

communale, pour être affectés aux dépenses de l'administration. Tels sont les bois aménagés, les terres labourables, les maisons, les halles, etc.

Lorsqu'il y a réunion de deux communes en une seule, chaque section conserve la propriété des biens qui constituent son domaine privé, et spécialement la jouissance de ses *communaux* proprement dits. (Voy. l'article Procès des communes, n° 3.)

2. Aucune loi n'assimile d'une manière absolue les communes à des personnes mineures.

La prescription court donc contre elles de la même manière que contre les majeurs.

On doit admettre, toutefois, que les communes sont, au point de vue de leurs intérêts civils, dans une situation qui présente de nombreuses analogies avec celle des mineurs, en ce sens qu'elles n'ont pas la libre disposition des biens qui leur appartiennent.

Ces biens sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières (code civ., art. 537).

3. Les communes peuvent acquérir des immeubles ou des droits immobiliers, moyennant l'approbation de la Députation permanente ou du Roi, suivant la valeur (loi comm., art. 76, n° 4). (Voy. l'article Pouvoir communal, n° 11.)

Pour que la commune soit engagée, il faut que le Conseil communal ait pris une délibération et que cette délibération ait été approuvée par l'autorité supérieure.

Les contrats d'acquisition souscrits par le collège échevinal n'ont qu'un caractère provisoire, attendu que le collège est chargé uniquement d'administrer les biens communaux (loi comm., art. 90, n° 3). La ratification du Conseil et l'approbation de l'autorité compétente doivent toujours être réservées. Cette réserve est même sous-entendue.

La rédaction définitive de l'acte d'acquisition n'a quelquefois lieu qu'après que l'autorité supérieure a approuvé la délibération prise par le Conseil communal. Dans ce cas, l'acte est dressé par les soins du Collège échevinal, et n'a pas besoin d'être ratifié par la Députation permanente ou par le Roi (1).

— Aucune approbation n'est requise à l'égard des acquisitions mobilières.

Cependant ces acquisitions seraient indirectement paralysées si la Députation permanente refusait d'approuver les allocations budgétaires destinées à y faire face. (Voyez l'article Pouvoir communal, n° 27.)

4. Les communes et les établissements communaux, c'est-à-dire les établissements qu'elles ont créés et qu'elles entretiennent de leurs deniers, sont capables d'accepter des donations, moyennant l'approbation, et des legs moyennant l'autorisation de la Députation permanente ou du Roi, suivant que la valeur de la libéralité est inférieure ou supérieure à 5,000 francs (loi comm., art. 76, n° 10). (Voy. l'article Pouvoir communal, n° 10.)

5. Les communes ont le droit d'aliéner, d'échanger, d'hypothéquer leurs biens immobiliers, moyennant l'approbation de la Députation provinciale ou du Roi, suivant la valeur (loi comm., art. 76, n° 1). (Voy. l'article Pouvoir communal, n° 15.)

Toute aliénation immobilière, toute concession de droits réels immobiliers doit être délibérée par le Conseil communal. Le Collège échevinal n'a dans ses attributions que l'*administration* des propriétés de la commune (2). Le pouvoir de les aliéner ou de les grever de servitudes appartient au Conseil communal exclusivement.

Il suit de là que si un Collège échevinal confère à un entrepreneur d'éclairage le droit exclusif de posséder sous la voie publique des tuyaux destinés à l'éclairage des rues, cette concession est essentiellement temporaire ou précaire. Elle ne fait pas acquérir à l'entrepreneur un droit réel d'usage sur le sous-sol et le privilège de maintenir à perpétuité la canalisation qu'il a établie. Lorsque la concession est expirée, la commune peut supprimer cette canalisation sans indemnité (Gand, 4 juin 1881, *Pasic.*, 1881, II, 294).

Lorsqu'un Conseil communal a décidé la vente de gré à gré d'un immeuble à une personne déterminée, pour un prix offert et

(1) Circulaire min. du 22 août 1865.

(2) Loi communale, art. 90, n° 10.

accepté, cette délibération vaut vente. Le Collège échevinal est tenu de réaliser la vente par acte authentique. Il n'a pas le pouvoir de vendre l'immeuble dont il s'agit à une personne autre que celle avec qui le Conseil communal a traité (Gand, 24 avril 1890, *Pasic.*, 1890, II, 344).

Les aliénations de biens communaux s'opèrent soit par adjudication publique, soit de gré à gré.

Il est de règle que l'autorité supérieure n'homologue les aliénations de gré à gré que si le prix offert par l'acquéreur est supérieur d'un tiers au moins à l'évaluation faite par des experts (1).

Les actes d'aliénation peuvent-ils être dressés dans la forme administrative, sans le concours d'un notaire? (Voy. l'article EXÉCUTION DES ACTES DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE.)

Un acte sous seing privé est suffisant pour opérer la cession des parcelles de terrain que la commune abandonne aux particuliers lorsqu'elle modifie l'alignement d'une voie publique et qu'elle leur permet de s'avancer à front de rue. (Voy. l'article EXÉCUTION DES ACTES DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE, n° 7.)

Les communes ayant le droit de régler elles-mêmes ce qui est d'intérêt communal, ne peuvent être forcées d'aliéner leurs biens immeubles, si ce n'est pour cause d'utilité publique (Constitution, art. 11 et 108, n° 2).

L'intérêt public est en jeu lorsqu'il s'agit de l'aliénation des terrains incultes, tels que bruyères, sarts, vaines pâtures et autres reconnus comme tels par le gouvernement.

Le Roi peut, sur l'avis conforme de la Députation provinciale, et après avoir entendu les Conseils des communes intéressées, ordonner la mise en vente publique de ces biens, sous la condition que les acquéreurs les mettront en culture dans un délai déterminé.

L'adjudication ne devient définitive que par l'approbation du Conseil communal intéressé ou, en cas de refus, par l'homologation du tribunal de première instance (loi du 25 mars 1847, art. 4).

— Aux termes de l'article 1596 du code civil, il est défendu aux administrateurs communaux (c'est-à-dire aux bourgmestres et aux échevins) de se rendre adjudicataires, sous peine de nullité, ni par eux-mêmes, ni par personnes interposées, des biens des communes qu'ils administrent.

Les conseillers communaux n'ont pas la qualité d'administrateurs. La prohibition dont il s'agit ne les concerne donc pas.

Par dérogation aux dispositions de l'article 1596 du code civil, les bourgmestres et les échevins peuvent se rendre adjudicataires des terrains incultes, bruyères, sarts, vaines pâtures et autres semblables dont le gouvernement a ordonné la vente, pour cause d'utilité publique, en exécution de la loi du 25 mars 1847.

6. La concession d'une sépulture dans un cimetière ne constitue pas une aliénation proprement dite, mais seulement l'exercice d'un droit de police.

Il intervient, à la vérité, entre la commune et le concessionnaire une convention par laquelle la première accorde au second le droit, moyennant une certaine somme, de disposer du terrain concédé pour s'y faire inhumer et y faire inhumer ses parents. Mais il y a si peu vente et aliénation du terrain concédé que si le cimetière vient à être supprimé, la concession disparaît et que le terrain fait retour à la commune, laquelle peut désormais en disposer librement (2).

La concession d'une sépulture n'est donc pas régie par l'article 76, n° 1, de la loi communale, qui soumet à l'approbation de l'autorité supérieure les aliénations des biens ou droits immobiliers de la commune (3).

L'autorité supérieure n'est pas davantage appelée à approuver les fondations ou donations que le concessionnaire est tenu, aux termes du décret du 23 prairial an XII, de faire en faveur des pauvres et des hôpitaux, indépendamment d'une somme qui doit être donnée à la commune.

La question a été tranchée dans ce sens par la loi du 30 décembre 1887, article 15, qui porte : « N'est pas considéré comme libé-« ralité, le prix d'une concession de sépul-« ture (4). »

7. Les biens d'une commune n'appartiennent pas aux habitants de la commune individuellement. Chacun d'eux n'a pas sur

(1) Circulaire min. du 27 décembre 1865.
(2) Tack, Ch. des représ., 6 décembre 1887.
(3) Woeste, Ch. des représ., 6 décembre 1887.
(4) Voy. l'article INHUMATIONS, n° 20.

les communaux un droit de copropriété comme sur un héritage indivis. La propriété appartient au corps moral, et non pas aux individus. Ceux-ci ne sont pas recevables à provoquer, en se fondant sur l'article 815 du Code civil, le partage effectif de ces biens, dont ils n'ont que la jouissance temporaire et accidentelle et qui sont grevés d'une espèce de substitution au profit des habitants futurs. Les lois françaises du 14 août 1792 et du 10 juin 1793, qui avaient autorisé le partage des biens communaux par tête d'habitant, étaient des mesures révolutionnaires qui ont été rapportées dès l'an V de la République.

Lorsque deux ou plusieurs communes possèdent des biens immobiliers indivis, elles peuvent les partager à l'amiable, moyennant l'approbation de l'autorité administrative supérieure (loi comm., art. 76, n° 1).

A défaut de convention amiable, le partage peut être ordonné judiciairement (code civ., art. 815).

Le gouvernement a le droit d'ordonner le partage, entre deux ou plusieurs communes ou entre les hameaux appartenant à une même commune, des biens qu'ils possèdent par indivis. Il est procédé à ces partages de la manière indiquée à l'article 151 de la loi communale (loi du 25 mars 1847, art. 10).

8. Les ventes et les échanges qui ont pour objet des créances, des obligations ou des actions doivent être approuvées par la Députation provinciale (loi comm., art. 77, n° 3).

Le ministre de l'intérieur avait proposé, quand on a discuté la loi communale, de soumettre à la même approbation les actes de vente, de transaction et d'échange de tous les biens meubles appartenant aux communes; mais cet amendement a été repoussé. Les communes peuvent donc aliéner sans autorisation des objets mobiliers.

Les administrations communales ont-elles qualité pour procéder elles-mêmes, sans le concours d'un officier public (notaire ou huissier), à des ventes publiques d'objets mobiliers pour le compte de la commune? Voyez l'article Exécution des actes de l'autorité publique, n° 9.

9. Transiger, c'est renoncer à des droits contestés ou douteux, c'est aliéner indirectement une partie de ces droits.

C'est pourquoi les communes ne peuvent transiger au sujet de leurs créances, obligations ou actions, que sous l'approbation de la Députation provinciale, et au sujet de leurs droits immobiliers, que sous l'approbation du Roi ou de la Députation, suivant la valeur de ces droits. Toutefois, les transactions qui concernent les taxes municipales ne sont soumises à aucune approbation (loi comm., art. 76, n° 1, et 77, n° 3).

10. Le Conseil communal arrête les conditions de location ou de fermage et de tout autre usage des produits et revenus des propriétés et droits de la commune, ainsi que les conditions des adjudications et fournitures (loi comm., art. 81).

Quand le Conseil communal a arrêté les conditions d'une location ou d'une adjudication, son rôle est épuisé. L'adjudication proprement dite est une mesure d'exécution qui est dans les attributions du Collège échevinal, en vertu de l'article 90 de la loi communale (1).

Ces actes sont soumis au contrôle de la Députation permanente. L'article 81 de la loi communale dispose : « Pour les communes « placées sous les attributions des commis- « saires d'arrondissement, les actes de loca- « tion et adjudications seront soumis, avec « les cahiers des charges, à l'approbation de « la Députation permanente du Conseil pro- « vincial.

« Il en sera de même dans les autres com- « munes lorsque ces actes auront pour objet « une valeur de plus de 20,000 francs, ou que « les locations seront faites pour plus de « neuf ans. »

Les actes de location et d'adjudication sont soumis à l'approbation de l'autorité supérieure *avec les cahiers des charges*, c'est-à-dire en même temps que ceux-ci, après que la location ou adjudication a eu lieu; il n'est besoin que d'une seule approbation. La commune arrête les cahiers des charges, et la Députation provinciale approuve les actes définitifs dont ces cahiers des charges font partie intégrante; il n'est pas nécessaire qu'elle approuve séparément les cahiers des charges, d'abord, et, ensuite, les actes définitifs; qu'il y ait, en un mot, deux ap-

(1) Le collège a-t-il besoin, pour procéder à une adjudication, du concours d'un officier public (notaire ou huissier)? Voy. l'article Exécution des actes de l'autorité publique, n° 10.

probations, l'une préalable, l'autre définitive (1).

Cette unité d'approbation donne parfois lieu à des inconvénients. Il suffit, pour les prévenir, que la Députation permanente fasse connaître aux administrations communales, par voie de circulaire, les règles qu'elles auront à suivre dans la rédaction des cahiers des charges, en les prévenant que l'approbation sera refusée si elles ne s'y conforment pas.

L'approbation n'est requise que pour les adjudications proprement dites, qui sont accompagnées d'un cahier des charges. Elle ne l'est pas à l'égard des fournitures peu importantes qui se font de la main à la main, telles que les fournitures de bureau (2).

Dans les cas où l'approbation est requise, elle n'est pas assujettie à des termes sacramentels; elle peut résulter implicitement du contexte d'une décision prise par la Députation permanente à l'effet d'approuver une délibération qui n'a pas l'adjudication pour objet principal et direct (voy. Liège, 4 juillet 1881, *Pasic.*, 1881, II, 283).

— Il est défendu aux administrations communales de contracter des baux par conventions verbales (arr. roy. du 22 juillet 1826, art. 2).

Ordinairement, les baux des biens communaux sont dressés par-devant notaire.

Les administrations communales ont, toutefois, le droit de passer elles-mêmes des baux sans l'assistance d'un notaire. Ces baux doivent être contresignés par le secrétaire communal. Voy. l'article EXÉCUTION DES ACTES DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE, nº 14.

— Lorsqu'il s'agit de mettre en location un immeuble sur lequel les habitants de la commune exercent à titre personnel des droits de pâturage ou d'affouage, la délibération est nécessairement soumise à l'approbation de l'autorité supérieure, car il y a, dans ce cas, changement de mode de jouissance. Voy. l'article POUVOIR COMMUNAL, nº 25.

Si le droit de régler les conditions et les charges des locations et adjudications n'était pas surveillé par l'autorité supérieure, il serait par trop facile aux administrateurs peu délicats d'éluder l'effet de la publicité en accordant après coup, sous prétexte d'équité, des remises dictées par le népotisme ou le favoritisme.

C'est pourquoi l'article 82 de la loi communale dispose :

« Le Conseil accorde, s'il y a lieu, aux fer-
« miers ou adjudicataires de la commune
« les remises qu'ils ont droit de réclamer
« aux termes de la loi ou en vertu de leur
« contrat; mais lorsqu'il s'agit de remises
« réclamées pour motifs d'équité et non pré-
« vues par la loi ou le contrat, le Conseil ne
« peut les accorder que sous l'approbation
« de la Députation permanente du Conseil
« provincial. »

11. Dans plusieurs communes l'autorité locale a l'habitude d'accorder gratuitement à des sociétés d'harmonie ou de fanfares ou à d'autres sociétés d'agrément l'usage d'une salle de la maison commune, soit accidentellement, soit même périodiquement.

Ces concessions, étant, de leur nature, précaires et révocables, ne peuvent pas être rangées parmi les actes d'aliénation ou de location que prévoit l'article 81 de la loi communale. Ce sont de simples actes d'administration, pour lesquels le Collège échevinal a compétence, d'après l'article 90, nº 10, de cette loi (cass., 17 juillet 1884, *Pasic.*, 1884, I, 275).

Il est à remarquer que la jurisprudence administrative est loin d'être fixée sur cette question (3), comme le prouvent les décisions contradictoires qui sont rapportées à l'article COLLÈGE ÉCHEVINAL, nº 27.

12. Le Conseil communal, dit la loi, arrête les conditions de tout acte par lequel il concède l'usage des propriétés de la commune. Il lui appartient donc de régler les conditions du contrat par lequel il concède à une compagnie l'éclairage au gaz de la commune et la faculté d'établir la canalisation sous le sol de la voie publique. Cette concession doit être soumise à l'approbation de la Députation permanente lorsqu'elle a lieu pour une durée de plus de neuf ans. L'approbation du Roi n'est pas requise, car les conventions de ce genre n'engendrent pas des droits réels de servitude; elles ne donnent lieu qu'à des obligations person-

(1) Voy. Ch. des représ., 20 et 22 février 1836, et Sénat, 25 mars 1836.

(2) Séance du Sénat du 8 mars 1836.

(3) Voy. la séance de la Chambre des représentants du 10 mars 1882, *Ann. parl.*, p. 753, *in fine*.

nelles, dont l'inexécution se résout en dommages-intérêts (1).

— La résolution d'un Conseil communal réglant les conditions des abonnements à une distribution d'eau est également régie par l'article 81 de la loi communale. Les traités d'abonnement ne confèrent aux abonnés aucun droit réel sur le sous-sol de la voie publique et, d'autre part, les redevances qu'ils s'engagent à acquitter sont facultatives et ne participent pas de la nature des impôts. L'approbation du Roi n'est donc pas requise (2).

Voy. l'article Bois et forêts et l'article Concession.

15. Le changement du mode de jouissance des biens communaux est soumis à l'approbation de la Députation permanente.

Voyez l'article Pouvoir communal, n° 25.

BIENS NATIONAUX.

L'Église avait, au moyen âge, acquis des richesses immenses. Les donations, les legs pieux s'étaient multipliés à l'infini. Les croyants se faisaient un devoir de laisser leurs biens à l'Église, dans l'espoir de conquérir la béatitude céleste.

« Dans l'Occident », dit Delaurière (3), « les legs pieux furent de si grande obligation que, dans les douzième, treizième et quatorzième siècles, on refusait l'absolution, le viatique et la sépulture à ceux qui, en mourant, n'avaient pas laissé une partie de leurs biens à l'Église... S'il arrivait que quelqu'un mourût subitement, et sans avoir eu le temps de faire un don à l'Église, cette mort était regardée comme un châtiment de Dieu... On employait les biens meubles du défunt en œuvres pies, comme il aurait dû faire lui-même... On feignait qu'il avait remis sa dernière volonté à la disposition de ses proches et de son évêque; et, sur ce fondement, les évêques commettaient ordinairement des ecclésiastiques pour faire le testament du défunt, conjointement avec quelques-uns de ses héritiers... Quand les héritiers ne voulaient rien donner, le défunt était privé de la sépulture; ce qui leur attirait une indignation tellement universelle qu'ils étaient obligés de souscrire aux testaments que l'évêque avait faits. »

L'Église inspirait les volontés des mourants et, au besoin, les dictait elle-même. Son patrimoine s'accroissait sans cesse, et sa puissance politique augmentait dans la même proportion.

« Il est possible », dit M. Hanotaux, « d'affirmer sans risque d'être démenti, que la propriété ecclésiastique représentait un total de plus des deux tiers de la richesse publique (4). »

Des renseignements précis puisés dans une lettre de Marguerite d'Autriche à Charles-Quint établissent qu'au commencement du XVIe siècle, les gens d'église possédaient dans les Pays-Bas la juste moitié du fonds et propriété de la terre. Voy. l'article Établissements publics, n° 3.

En France l'Église n'était pas moins opulente qu'en Belgique : « On a des calculs très positifs qui font monter l'évaluation de la richesse du clergé aux sept douzièmes de la fortune nationale (5). »

Les propriétés ecclésiastiques appartenaient au corps de l'Eglise, mais la jouissance viagère des biens affectés à l'entretien du clergé était divisée entre les clercs qui possédaient des bénéfices.

Dans l'origine la disposition de chaque bénéfice était laissée au fondateur qui l'avait constitué et à ses héritiers, ou bien elle appartenait à la communauté qui en avait été gratifiée. Les chapitres cathédraux élisaient les évêques, les moines élisaient eux-mêmes leurs abbés.

La politique constante de la papauté fut de s'emparer de la collation des bénéfices, qui étaient l'accessoire des offices ecclésiastiques. Chef suprême de la milice cléricale, le Pape prétendait avoir le droit de nommer les évêques et les abbés et, par voie de conséquence, de conférer les bénéfices dont ces dignitaires avaient la jouissance. Voyez l'article Puissance ecclésiastique, n° 48.

La possession du sol entraînait, d'après les

(1) Bruxelles, 16 avril 1887, *Pasic.*, 1887, II, 268; Dépêche min. du 29 mars 1872 et du 30 décembre 1889, *Revue comm.*, XII, 57, et XXIII, 316.

(2) Décision min. du 30 janvier 1867, *Revue de l'admin.*, XVI, 34.

(3) Henrion de Pansey, *de l'Autorité judiciaire en France*, chap. XXVI.

(4) Gabriel Hanotaux, *Études historiques sur le* XVIe *siècle*, p. 20.

(5) Hanotaux, *op. cit.*, p. 96.

idées féodales, le droit de rendre la justice. Tout seigneur féodal était juge dans son domaine. Les évêques et les abbés avaient le droit, universellement reconnu, d'établir des tribunaux dans leurs domaines et de rendre la justice en appliquant les règles du droit canon.

Le chef de l'Église exerçait donc, en disposant des bénéfices ecclésiastiques, l'influence politique énorme qui dérivait de la souveraineté du sol.

Au XVIe siècle, la papauté avait réussi, malgré la résistance des églises locales, à réaliser en très grande partie le plan de domination qui avait été tracé par Grégoire VII et que ses successeurs avaient suivi avec une ténacité invincible.

La puissance du siège de Rome était à son apogée lorsque l'Allemagne se souleva contre lui à la voix de Luther.

La réforme confessionnelle, objet originaire de cette insurrection, se compliqua bientôt d'une révolution agraire. La sécularisation des biens ecclésiastiques fut l'appât irrésistible qui fascina les princes et les nobles et qui les décida à se ranger du côté de la Réforme.

« A mon avis », disait Girolamo Soranzo, ambassadeur vénitien, « les intérêts des « princes ont eu plus grande part dans la « perte de l'Allemagne et de l'Angleterre « que les idées de Luther et de Mélanch- « ton (1). »

Bodin, le plus profond publiciste du XVIe siècle, a exprimé la même opinion : « Je dis que l'inégalité si grande (il vient de « parler de l'immense somme des biens « ecclésiastiques) a peut-être donné occasion « à des troubles et séditions advenus presque « en toute l'Europe contre l'État ecclésias- « tique, ores qu'en apparence on faisait voile « de religion. Car si cette occasion ne s'y fût « trouvée, on y eût trouvé quelque autre, « comme on fit anciennement contre les « templiers et contre les juifs; ou bien on « eût demandé de nouveaux partages des « terres. »

En Angleterre, les lords et les chevaliers des comtés se partagèrent les dépouilles de l'Église. En Allemagne, la confiscation eut lieu au profit des princes et des grands seigneurs féodaux. La sécularisation des biens ecclésiastiques agita ce pays jusqu'à la paix de Westphalie et donna lieu à des guerres qui se prolongèrent pendant plus de cent ans.

La Réformation religieuse parvint à s'affermir dans toutes les contrées où les biens ecclésiastiques avaient été sécularisés. Partout ailleurs elle échoua (2).

En France, aussi bien qu'en Angleterre et en Allemagne, les seigneurs féodaux convoitaient les biens du clergé. Ils embrassèrent en grand nombre le parti des huguenots.

Les députés de la noblesse française firent, en 1562, aux États d'Orléans la première déclaration publique favorable aux idées nouvelles. La proposition de vendre les biens du clergé avait été présentée formellement en 1560 aux États du Languedoc. On la retrouve dans les cahiers du tiers aux États d'Orléans, ainsi que dans les cahiers de la ville de Nîmes (3).

La réussite de ce projet aurait affaibli la royauté et enrichi les nobles, qui ne demandaient qu'à suivre l'exemple de l'aristocratie anglaise et allemande.

Il échoua, parce que l'État, uni et concentré dans les mains du Roi, avait intérêt à conserver intact le patrimoine de l'Église (4).

La royauté française avait pratiqué avec succès depuis des siècles une politique de résistance contre les empiètements et les exactions de la cour de Rome, et avait constitué une Église gallicane qui jouissait d'une indépendance relative.

La Pragmatique Sanction de saint Louis (1269) avait retiré au Pape la disposition des bénéfices ecclésiastiques et confirmé le droit d'élection des chapitres cathédraux et des abbayes. Elle avait, en outre, prohibé les levées d'argent que la cour de Rome imposait aux églises et qui appauvrissaient le royaume. Voy. l'article PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, n° 48.

La Pragmatique Sanction de Charles VII avait, en 1438, renouvelé et amplifié les mêmes dispositions.

Cette Pragmatique, que le pape Pie II avait qualifiée d'*execrabilis et inaudita*, frappait la puissance romaine au cœur.

Charles VII, Charles VIII, Louis XII

(1) HANOTAUX, *op. cit.*, p. 99.
(2) HANOTAUX, *op. cit.*, p. 12.
(3) HANOTAUX, *op. cit.*, p. 30 et 31.
(4) HANOTAUX, *op. cit.*, p. 102.

refusèrent obstinément de l'abolir, malgré les instances obstinées de la cour de Rome. (Voy. l'article PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, n° 69.)

Enfin François Ier, dont l'autorité soupçonneuse s'accordait mal avec l'indépendance d'un clergé électif, entra en arrangement avec le pape Léon X et signa en 1516 le concordat de Milan.

Ce fut une transaction. Le pape abandonnait au roi la nomination des dignitaires ecclésiastiques, évêques, abbés, prieurs. Il obtenait, en échange, le droit de leur conférer l'investiture spirituelle, ainsi que le rétablissement des profits pécuniaires connus sous le nom d'annates.

Le monarque avait été jusque-là un suzerain besogneux qui luttait péniblement contre les seigneurs féodaux. Grâce au concordat il devint le grand dispensateur de la richesse publique. A partir de François Ier la royauté s'éleva rapidement sur les débris de la féodalité et se transforma en pouvoir absolu (1).

Les rois de France, maîtres des bénéfices ecclésiastiques, s'abstinrent de donner leur appui à la Réformation religieuse, qui fatalement aurait abouti à la sécularisation des biens du clergé et qui aurait tourné au profit des grands vassaux, leurs adversaires traditionnels. Henri IV lui-même fut contraint de sacrifier à cette politique prudente l'intérêt des protestants. La révolution confessionnelle avorta parce qu'elle n'était pas doublée d'une révolution agraire (2).

Le concordat de Milan fut, suivant Guizot, « le plus grave des actes d'alliance conclus « entre la papauté et la royauté française, « pour le service mutuel du pouvoir absolu ».

Charles-Quint, qui appréciait l'importance des concessions obtenues par François Ier, sollicita, dès l'année 1522, « un indult « octroyant au souverain la faculté de « disposer des premières dignités et autres « quelconques bénéfices venant à vaquer « dans les Pays-Bas et la Bourgogne ».

Mais la cour de Rome lui opposa une résistance passive et déjoua ses tentatives par une temporisation habile (3).

Philippe II obtint du pape Paul IV, en 1559, la création de treize évêchés nouveaux dans les Pays-Bas et le droit d'en nommer les titulaires. D'accord avec le Pape, il dota ces évêchés au moyen d'une partie des biens qui appartenaient aux abbayes. Voy. l'article PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, nos 50 et 98.

L'incamération des biens du clergé ne fut donc que partielle dans les Pays-Bas et eut lieu au profit de l'Église elle-même.

Depuis le concordat de Milan (1516) jusqu'à l'explosion révolutionnaire de 1789, les rois de France ont eu la disposition des biens immenses affectés à l'entretien du clergé. La feuille des bénéfices était devenue l'un des ressorts importants du gouvernement despotique.

Il en fut de même en Belgique. Le gouverneur capitaine général conférait tous les offices et bénéfices qui étaient à la disposition du souverain, à l'exception des évêchés et des abbayes, dont l'empereur d'Autriche s'était réservé personnellement la collation. Voy. l'article CAPITAINE GÉNÉRAL.

Le patrimoine ecclésiastique avait, tant en Belgique qu'en France, échappé aux confiscations que méditaient les protestants.

Il continua à s'accroître par l'accumulation des fondations pieuses et prit une extension qui alarma les autorités laïques. Des édits extrêmement rigoureux furent portés en vue d'arrêter le développement immodéré de la mainmorte, en France par Louis XV, au mois d'août 1749, et dans les Pays-Bas par Marie Thérèse, en septembre 1753. Voyez l'article ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, nos 3 et suiv.

La nationalisation des biens ecclésiastiques, que le concordat de Milan avait empêchée indirectement, a été enfin opérée par la Révolution française.

Le décret du 12 juillet 1790 sur la constitution civile du clergé remit en honneur les principes des anciennes Pragmatiques, en décidant qu'il n'y aurait plus désormais qu'une seule manière de pourvoir aux évêchés et aux cures, savoir la forme des élections.

Un autre décret, en date du 2 novembre 1789, déclara que tous les biens ecclésiastiques étaient à la disposition de la Nation, et la Constitution du 3 septembre 1791 proclama itérativement que tous les biens destinés aux dépenses du culte et à tous services d'utilité publique appartiennent à la Nation et sont dans tous les temps à sa disposition.

(1) HANOTAUX, *op. cit.*, p. 28.
(2) HANOTAUX, *op. cit.*, p. 30 et 31.
(3 HENNE, *Histoire de Charles-Quint*, III, 285.

L'Assemblée nationale ne s'aperçut pas qu'en nationalisant les biens ecclésiastiques et en supprimant les anciens bénéfices, elle rendait sans objet le rétablissement des élections capitulaires. Le décret sur la constitution civile du clergé n'avait plus de base. Il demeura lettre morte et fut aboli par la Constitution de l'an III. Voy. l'article LIBERTÉ DE CONSCIENCE, n° 73.

Quant à la révolution agraire, elle eut un succès complet. Au XVIe siècle, la sécularisation des biens ecclésiastiques avait consolidé la réforme dogmatique et confessionnelle. En 1789, la mainmise de l'État sur les biens du clergé produisit un effet pareil. Elle assura le triomphe des idées nouvelles en multipliant à l'infini le nombre de ceux qui avaient intérêt à les défendre. Les biens ecclésiastiques furent vendus publiquement aux enchères, et finalement la cour de Rome elle-même dut s'incliner devant la puissance des faits accomplis. Par l'article 13 du concordat du 26 messidor an IX, le Pape déclara que ni lui ni ses successeurs ne troubleraient en aucune manière les acquéreurs des biens ecclésiastiques aliénés, et qu'en conséquence la propriété de ces biens demeurerait incommutable entre leurs mains. Voy. l'article ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, n° 11.

Le principe de la mainmise nationale inhérent à la Nation française et l'a suivie partout où elle étendait son empire. L'expropriation des biens du clergé a été opérée en Belgique par l'effet des décrets qui ont réuni son territoire au territoire français. Voy. l'article DOMAINE PUBLIC, n° 24.

L'exemple donné par la France en 1789 a été imité par l'Espagne et par l'Italie au cours du siècle actuel. L'incamération des biens que l'Église avait acquis au moyen âge est aujourd'hui accomplie dans toute l'Europe, aussi bien dans les pays demeurés catholiques que dans les pays protestants.

Voy. les articles ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, n°s 6 à 12; — DOMAINE PUBLIC, n°s 23 à 33; — PROPRIÉTÉ ECCLÉSIASTIQUE, PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, n°s 48 à 50; — TRAITEMENTS DU CLERGÉ, n° 1.

BIENS VACANTS ET SANS MAITRE.

Voy. les articles DOMAINE PUBLIC, n° 11; — ASSOCIATION (LIBERTÉ D'), n° 10.

BOIS ET FORÊTS.

SOMMAIRE

1. *Quels bois sont soumis au régime forestier.*
2. *Agents de l'administration forestière.*
3. *Fonctions de l'administration forestière.*
4. *De l'abornement.*
5. *De l'aménagement.*
6. *Des servitudes forestières.*
7. *Délits forestiers.*
8. *Les bois et forêts des communes sont soumis au régime forestier.*
9. *Des droits d'usage.*
10. *Distinction entre les droits d'usage proprement dits et les droits de plein usage.*
11. *Des bois qui appartiennent à des particuliers.*
12. *Des gardes forestiers particuliers.*

1. La conservation des forêts est un objet d'intérêt public. Les forêts sont l'un des éléments les plus précieux de la richesse industrielle du pays. Elles exercent, en outre, une influence régulatrice sur l'écoulement des eaux pluviales et des rivières. Aussi ontelles toujours été régies par une législation particulière.

Le Code forestier actuellement en vigueur en Belgique a été publié le 20 décembre 1854.

Sont soumis au régime forestier, c'est-à-dire au régime uniforme d'aménagement et de police établi par le Code forestier, non seulement les bois et forêts qui font partie du domaine de l'État, mais encore les bois et forêts des communes, des sections de commune et des établissements publics, ainsi que les bois et forêts dans lesquels l'État, les communes ou des établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers (Code forestier, art. 1er).

2. L'administration forestière ressortissait anciennement au département des finances et formait l'une des branches de l'administration de l'enregistrement et des domaines (arr. roy. du 30 mars 1849, art. 32).

Depuis le 1er août 1885 elle est placée dans les attributions du ministère de l'agriculture et des travaux publics.

Néanmoins, les anciennes attributions de l'administration des domaines sont maintenues en ce qui concerne l'intervention des

receveurs dans les ventes et locations intéressant l'État, le recouvrement des prix, ainsi que des frais de gardiennat à rembourser par les communes et les établissements publics (arr. roy. du 20 avril 1885).

— L'administration forestière est dirigée, sous l'autorité immédiate du ministre, par un directeur général (arr. roy. du 30 mars 1849, art. 32).

Un inspecteur général est chargé, indépendamment de ses attributions à l'administration centrale, de surveiller le service dans les provinces (art. 36).

La surveillance est exercée, dans les provinces, par des directeurs, qui ont sous leurs ordres :

Des inspecteurs, des sous-inspecteurs et des gardes généraux ;

Des arpenteurs forestiers ;

Des brigadiers, des gardes et des surnuméraires (arr. roy. du 20 décembre 1854, art. 2).

Les employés du grade de garde général et au-dessus ont le titre d'agents forestiers.

Ils sont nommés et révoqués par le Roi. Le ministre peut les suspendre pour un an au plus (Code forestier, art. 5).

Les arpenteurs forestiers, les brigadiers et les gardes des bois de l'État sont nommés et révoqués par le ministre (Code forestier, art. 6).

Le recrutement des agents des eaux et forêts est réglé par les arrêtés royaux du 22 février 1893 et du 15 janvier 1894.

L'organisation du personnel des eaux et forêts fait l'objet d'un arrêté en date du 22 février 1893.

3. Sous l'empire de l'ordonnance du 13 août 1669, le grand maître des eaux et forêts, les maîtres particuliers et leurs lieutenants avaient, non seulement l'administration des forêts, mais encore le droit de connaître, tant au civil qu'au criminel, de tous les différends qui s'y rapportaient. La juridiction contentieuse était réunie dans leurs mains à l'administration proprement dite.

La Révolution de 1789 a mis fin à cette confusion. Les actions en réparation des délits commis dans les bois et forêts ont été attribuées aux tribunaux ordinaires par la loi du 19 décembre 1790, et une autre loi, en date du 15 septembre 1791, a réorganisé complètement l'administration forestière.

Les agents forestiers et leurs subordonnés n'ont plus d'autre mission aujourd'hui que de garder les forêts et d'en aménager les produits.

Leurs fonctions ont pour objet le bornage, l'aménagement, l'adjudication des coupes, la police des bois et la recherche des contraventions qui s'y commettent.

4. La délimitation et l'abornement des bois soumis au régime forestier s'opèrent par les soins des agents forestiers. La plus grande publicité est donnée à ces opérations, et les propriétaires riverains, à l'égard desquels il s'agit de reconnaître et fixer les limites, en sont avertis individuellement.

Lorsque la délimitation a lieu contradictoirement et qu'il ne s'élève pas de difficultés sur le tracé des limites, l'opération est définitive.

S'il s'élève des contestations, elles sont soumises aux tribunaux, et il est sursis à l'abornement jusqu'après leur décision.

S'il a été procédé à la délimitation en l'absence des propriétaires riverains, le procès-verbal constate l'état de possession des parties et sert de titre à l'administration pour la prescription de dix et vingt ans. Aussi longtemps que la prescription n'est point acquise, l'action revendicatoire reste ouverte aux riverains (Code forestier, titre III).

5. L'aménagement, d'après la définition qu'en donne Baudrillart, est l'art de diviser une forêt en coupes successives, ou de régler l'étendue ou l'âge des coupes annuelles, de manière à assurer une succession constante de produits pour le plus grand intérêt de la conservation de la forêt, de la consommation en général, et du propriétaire.

Les aménagements varient à l'infini suivant les essences forestières et suivant la nature du terrain. Il est des bois taillis qu'on peut couper tous les dix ans. Il y a, d'autre part, des futaies de chênes dont les récoltes ne se succèdent que de deux en deux siècles.

L'aménagement des bois et forêts soumis au régime forestier est réglé par des arrêtés royaux. Toutefois, l'aménagement établi pour les bois des communes ou des établissements publics ne peut être modifié, contre le gré du propriétaire, que de l'avis conforme de la Députation provinciale (Code forestier, art. 31).

L'assiette des coupes dans les bois soumis au régime forestier est dressée par les agents

forestiers et soumise à l'approbation du ministre (voy. l'arrêté du 20 décembre 1854, art. 43 et suiv.).

Des arpenteurs procèdent ensuite, au moyen de laies et tranchées, à l'arpentage de ces coupes, et ils marquent de leur marteau les arbres qui forment la délimitation de chaque coupe. Ces arbres s'appellent *pieds corniers*, quand ils forment l'angle d'une coupe. Les autres prennent le nom de *parois* (art. 47).

Les agents forestiers désignent ensuite les arbres qu'ils jugent utile de conserver et les marquent du marteau royal. Ces arbres s'appellent *baliveaux* (art. 49).

Les ventes ont lieu sur pied d'un cahier des charges qui est arrêté annuellement par le ministre pour les bois domaniaux et par les Députations permanentes pour les bois appartenant à des communes ou à des établissements publics (art. 53 et 54).

Elles se font publiquement. La publicité en cette matière est tellement essentielle que la loi frappe de nullité toute vente faite autrement que par adjudication publique, et même toute vente qui n'aurait pas été précédée des publications et affiches légales, ou qui aurait été effectuée avant l'heure, ou à un autre jour ou dans d'autres lieux que ceux indiqués par les affiches (Code forestier, art. 37 et 38).

Aucune vente de coupe ordinaire ou extraordinaire ne peut avoir lieu dans les bois soumis au régime forestier, si ce n'est par voie d'adjudication publique. Tout procès-verbal d'adjudication emporte la voie d'exécution parée contre les adjudicataires (Code forestier, art. 36 et 43).

Pour imprimer un caractère authentique à l'acte d'adjudication, l'administration forestière peut recourir au ministère d'un notaire, d'un huissier et même d'un greffier (1).

Cette faculté lui a été formellement reconnue au cours des discussions législatives (2).

Mais l'intervention d'un officier public n'est pas légalement indispensable. Les actes d'adjudication dressés par les receveurs des domaines sont authentiques et emportent exécution parée (3).

Il est à remarquer, toutefois, qu'aux termes de l'arrêté royal du 20 décembre 1854, article 56, les adjudications de coupes dans les bois domaniaux ou indivis ont lieu sous la présidence de l'inspecteur forestier, en présence d'un notaire, qui en dresse acte. Mais le ministère d'un notaire n'est point nécessaire quand il s'agit d'adjuger des menus marchés ou des coupes dont l'évaluation n'excède pas 200 francs. Dans ce cas, les adjudications peuvent être faites par le receveur des domaines, à l'intervention de l'agent forestier.

Quand le receveur des domaines procède lui-même à l'adjudication d'une coupe valant plus de 200 francs, sans le concours d'un notaire, il contrevient à l'article 56 précité. Mais cette désobéissance administrative n'enlève pas le caractère d'authenticité au procès-verbal qu'il a rédigé.

Le tarif des honoraires des notaires adopté par l'arrêté royal du 18 mars 1892 ayant donné lieu à de nombreuses réclamations en ce qui concerne les ventes de coupes de bois, le ministre des finances a décidé qu'il sera désormais procédé aux adjudications des coupes domaniales par les soins des receveurs des domaines sans le concours d'un officier ministériel, quelle que soit la valeur de ces coupes. C'est ce que constate une circulaire du ministre de l'agriculture en date du 30 septembre 1892 (4).

Tout procès-verbal d'adjudication, qu'il soit dressé par un notaire ou qu'il le soit par un fonctionnaire administratif, fait foi authentique de sa date et de sa teneur, et, en outre, il emporte la voie d'exécution parée contre les adjudicataires, leurs associés et leurs cautions (Code forestier, art. 43).

Voyez l'article Exécution des actes de l'autorité publique, n° 11.

6. La loi a établi plusieurs servitudes dans l'intérêt de la conservation des bois soumis au régime forestier. Elles sont énumérées aux articles 111, 112, 113, 115, 116, 119 et 167 du Code forestier.

(1) Pourvu que le greffier soit entré en fonctions antérieurement au 17 mai 1884. (Loi du 25 novembre 1889, art. 20.)

(2) Orts, Ch. des représ., 18 février 1852, *Ann. parl.*, p. 598, 2e col.

(3) Voy. l'article Exécution des actes de l'autorité publique, n° 6.

(4) Insérée dans la *Revue de l'administration*, XXXIX, 353.

7. La loi a érigé en délits un certain nombre de faits qui constituent des atteintes directes à la propriété forestière ou qui l'exposent à des dommages éventuels.

Ces faits délictueux sont énumérés aux titres X, XII et XIII du Code forestier.

Les agents forestiers et les gardes forestiers recherchent et constatent par procès-verbaux les délits et les contraventions en matière forestière et de chasse, savoir : les agents forestiers, dans toute l'étendue du territoire pour lequel ils sont commissionnés par le Roi, et les gardes forestiers, dans l'arrondissement du tribunal près duquel ils sont assermentés (code forestier, art. 121).

Les gardes forestiers de l'État, des communes et des établissements publics ont également qualité pour constater, dans les champs, les délits et les contraventions qui ont pour objet la police rurale et forestière, de même que les délits de chasse et de pêche (Code rural, art. 67).

Ils ont le droit, non seulement de dresser des procès-verbaux constatant les délits forestiers, mais encore de saisir, par mesure conservatoire, les bestiaux trouvés en délit et les instruments, voitures et attelages des délinquants, et de les mettre en séquestre (Code forestier, art. 122).

— L'initiative des poursuites, en matière de délits forestiers, appartient aux inspecteurs, sous-inspecteurs et gardes généraux, aussi bien qu'aux procureurs du Roi (Code d'inst. crim., art. 182, et arr. roy. du 20 décembre 1854, art. 2).

Les agents forestiers ont le droit d'exposer l'affaire devant le tribunal et sont entendus à l'appui de leurs conclusions (Code forestier, art. 135).

Ils ont qualité, non seulement pour requérir l'application des peines, mais encore pour poursuivre les restitutions et les dommages-intérêts.

— Les tribunaux correctionnels sont seuls compétents pour connaître des délits commis dans les bois soumis au régime forestier (art. 132).

Les actions en réparation des délits et contraventions en matière forestière se prescrivent par trois mois, à compter du jour où l'infraction a été constatée, lorsque les prévenus sont désignés dans les procès-verbaux. Dans le cas contraire, le délai de la prescription est de six mois à compter du même jour (Code forestier, art. 145).

8. Les Conseils communaux ont l'administration de leurs bois et forêts, sous la surveillance de l'autorité supérieure, de la manière réglée par les lois (loi comm., art. 83).

Or, la loi du 19 décembre 1854, article 1er, a soumis les bois des communes au régime forestier, c'est-à-dire au mode particulier d'administration qui est établi pour les forêts nationales et qui a pour but la conservation de ces forêts.

Le régime forestier n'est pas applicable aux boqueteaux d'une contenance inférieure à cinq hectares, lorsqu'ils sont situés à plus d'un kilomètre des bois soumis au régime forestier.

Le Roi peut néanmoins soumettre ces boqueteaux au régime forestier, à la demande des Conseils communaux ou des administrations des établissements publics (Code forestier, art. 2).

Le nombre des gardes nécessaires pour la surveillance des bois des communes et des établissements publics est déterminé par les Conseils communaux ou par l'administration de ces établissements.

S'ils n'établissent pas un nombre de gardes convenable, le Roi statue, après avoir entendu le Conseil communal ou le corps intéressé et pris l'avis de la Députation permanente du Conseil provincial (loi du 19 décembre 1854, art. 7).

— Les gardes des bois communaux sont nommés par le ministre des finances sur une liste de deux candidats présentés par les Conseils communaux. C'est également le ministre qui les suspend et les révoque (loi du 19 décembre 1854, art. 7 et suiv.).

Le Trésor public fait l'avance de leurs traitements. Les communes intéressées concourent au remboursement de ces traitements et des frais de régie et de surveillance, en proportion de l'étendue et du produit de leurs bois (art. 20).

La propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu à partage entre les habitants (Code forestier du 20 décembre 1854, art. 35).

Il en est autrement des coupes qui constituent les fruits des bois. Les Conseils communaux décident si ces coupes doivent être délivrées en nature pour l'affouage des habitants, ou si elles doivent être vendues, soit en totalité, soit en partie. Les délibérations qu'ils prennent à cet égard sont soumises à

l'approbation de la Députation provinciale (art. 47). Voy. l'article Pouvoir communal, n° 26.

— Le défrichement des bois communaux est considéré comme un changement du mode de jouissance et ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un arrêté royal (loi comm., art. 76, n° 6, et Code forestier, art. 103).

— Aux termes de l'arrêté royal du 10 mai 1815, article 3, les ventes des coupes des bois communaux doivent se faire par-devant notaire, à l'intervention du bourgmestre, ou, s'il s'agit des bois appartenant aux établissements publics de charité, à l'intervention d'un des membres de la commission administrative.

Le gouvernement considère cette disposition comme abrogée. Il a recommandé aux Députations permanentes de ne pas mettre obstacle à la vente publique des coupes communales par les autorités locales elles-mêmes, à l'exclusion de tout officier ministériel (1).

9. Les bois soumis au régime forestier sont grevés, pour la plupart, de droits d'usage établis au profit des communes, et dont l'origine est fort ancienne.

L'exercice de ces droits est réglé, non par le Code civil, mais par des lois particulières et, spécialement, par le titre IX du Code forestier.

Ces droits sont concédés pour l'utilité des héritages de la commune. Ils ne sont pas susceptibles d'être aliénés ou loués sans les fonds à raison desquels on en jouit, et ils passent de plein droit aux acquéreurs ou locataires de ces fonds (voy. l'ordonnance du 13 août 1669, art. 19, 5 et 14).

— Il existe deux sortes de droits d'usage :

I. Les droits d'usage qui ont pour objet le bois même, savoir : la faculté de prendre dans la forêt des bois de chauffage, de charronnage, de construction, etc.

Les usagers qui ont droit à ces livraisons de bois, ne peuvent les prendre eux-mêmes. Il faut qu'ils en demandent la délivrance au propriétaire de la forêt (Code forestier, art. 88).

L'étendue des droits des usagers est limité par leurs besoins personnels. Il leur est interdit de vendre, échanger ou donner les bois qui leur sont délivrés, de les transporter ou déposer dans un autre lieu que celui auquel l'usage est attaché, et de les employer à une autre destination que celle pour laquelle le droit d'usage est accordé (art. 90).

II. Les droits qui ont pour objet les herbages et les fruits des bois, savoir : le droit de pâturage ou de pacage, le droit de glandage, etc.

Les usagers ne peuvent jouir de ces droits que pour les bestiaux à leur propre usage, et non pour ceux dont ils font commerce (art. 93).

— La loi veut que les usagers n'exercent leur droit de pâturage, glandée et panage que dans les cantons qui ont été déclarés défensables par l'administration forestière (Code forestier, art. 94).

On entend par défensabilité la qualité qui permet aux bois, à raison de l'âge auquel ils sont parvenus, de se défendre de la dent des bestiaux, qualité qui varie suivant les localités et l'essence des bois.

— Le code forestier de 1854, article 84, dispose qu'il ne sera plus fait à l'avenir, dans les forêts de l'État, des communes ou des établissements publics, aucune concession de droits d'usage, de quelque nature et sous quelque prétexte que ce puisse être.

Quant aux droits d'usage qui existent en vertu de concessions anciennes, la loi permet au propriétaire du fonds assujetti de les racheter.

Le mode d'affranchissement diffère suivant qu'il s'agit d'usages plus ou moins importants.

Le propriétaire qui veut s'affranchir de tout droit d'usage plus ample qu'en bois mort (2), a pour mode de libération le *cantonnement*, c'est-à-dire l'abandon en pleine propriété aux usagers d'une partie de la forêt asservie.

S'agit-il de tous autres droits, le propriétaire peut les racheter moyennant une juste et préalable indemnité en argent.

Les actions en cantonnement ou en rachat ne peuvent être exercées que par le propriétaire, jamais par l'usager. Toutefois, l'action, une fois qu'elle est intentée, ne peut être

(1) Circulaire du 30 septembre 1892, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 353. Voy. l'article Exécution des actes de l'autorité publique, nos 9 et 11.

(2) On appelle *bois mort* le bois qui est sec, sans distinction s'il est demeuré debout ou s'il est gisant. Il ne faut pas confondre le bois mort avec le mort-bois, nom qu'on donne dans le Luxembourg aux arbres qui ne portent pas de fruits. (*Répertoire de l'admin.*, v° *Bois divers*, p. 385.)

abandonnée que du consentement de ce dernier (code forestier, art. 85 et 86).

10. Plusieurs communes possèdent des droits de plein usage sur des forêts dont la propriété tréfoncière appartient à des particuliers. Elles ont droit à tous les produits de la superficie, sans avoir le titre de propriétaire.

Doit-on ranger ces forêts au nombre des *bois et forêts des communes* que mentionne l'article 1er du code forestier et qui sont soumises au régime spécial d'administration établi par ce code?

Latruffe de Montmeylian examine, dans son *Traité des droits des communes sur les biens communaux*, t. Ier, p. 415, une question analogue, savoir : si l'ordonnance de 1669, titre XXV, concernait non seulement les forêts qui appartenaient en pleine propriété aux communes, mais encore celles qui dépendaient d'elles en plein usage, et il résout cette question affirmativement.

En 1669, il existait, dit-il, une immense quantité de forêts usagères, dont la jouissance ou le domaine utile appartenait exclusivement aux habitants des villages. Si l'on jette les yeux sur les titres qui datent du XIIIe et du XIVe siècle, on ne trouve, pour désigner les biens de cette catégorie, d'autres énonciations que celles d'usage ou droit d'usage. La qualification de propriétaire était un privilège exclusivement réservé à la puissance féodale.

Les rédacteurs de l'ordonnance des eaux et forêts ont-ils prescrit des règles pour la police, l'aménagement et l'administration de ces bois? L'affirmative n'est pas douteuse, car il y avait possibilité et, en même temps, nécessité de pourvoir par de sages règlements à la conservation des bois dont les communautés laïques avaient le domaine utile.

Le titre XXV de l'ordonnance était consacré à cet important objet. Il disposait, par son article 1er, que « tous les bois dépendant « des paroisses et communautés d'habitants « seraient arpentés et bornés dans les six « mois, etc. ».

Or, les bois dont les communautés avaient le plein usage étaient, sans contredit, des dépendances de ces communautés. Aussi les anciennes et les nouvelles administrations forestières ont-elles constamment appliqué aux bois de cette espèce les dispositions des articles 2 et 3 de l'ordonnance.

Ces considérations n'ont rien perdu de leur force depuis la publication du Code forestier du 20 décembre 1854. Par l'expression *bois et forêts des communes* on désigne encore aujourd'hui, non seulement les bois dont la propriété leur appartient exclusivement, mais encore ceux dans lesquels elles exercent des droits de plein usage. Ces bois sont donc soumis au régime forestier.

Les droits d'usage proprement dits, qui sont définis et réglementés par le titre IX et par l'article 178 du Code forestier, n'ont pour objet qu'une fraction ou une quotité des produits des forêts usagères. Le propriétaire conserve l'administration de la forêt, et les usagers sont tenus de lui demander la délivrance des portions usagères auxquelles ils peuvent prétendre.

Il n'en est plus de même quand le droit du propriétaire a uniquement pour assiette le tréfonds ou la propriété souterraine de la forêt, et que la commune usagère perçoit la totalité des produits. Un droit aussi étendu se confond avec la propriété elle-même, et le pouvoir d'administrer cette espèce de propriété superficiaire est réservé en faveur de la commune usagère.

Il est rationnel d'admettre que quand une commune a droit, en vertu de son titre, à la totalité des produits superficiaires d'une forêt, cette forêt rentre dans la catégorie des « bois et forêts des communes », et qu'elle est soumise au régime établi par les huit premiers titres du Code forestier de 1854.

La Cour de cassation s'est prononcée dans ce sens par un arrêt rendu, chambres réunies, le 27 février 1889 (*Pasic.*, 1889, I, 134).

11. Les bois appartenant aux particuliers ne sont point soumis au régime forestier. Les propriétaires en disposent librement, sous les réserves établies par les articles 177 et suivants du Code forestier.

Les restrictions établies par des lois plus anciennes, notamment la défense portée par l'arrêté du 14 mars 1814 de défricher aucun bois sans le consentement du conservateur des forêts, sont donc implicitement abolies.

12. Tout propriétaire a le droit d'avoir, pour la conservation de ses bois, un ou plusieurs gardes forestiers (loi du 3 brumaire an IV, art. 40).

Ces gardes ne peuvent entrer en fonctions

qu'après avoir été agréés par le gouverneur de la province, sur l'avis de l'agent forestier du ressort. Ils prêtent serment devant le tribunal de première instance (code forestier, art. 177).

Le garde qui se serait borné à prêter serment devant un juge de paix ne pourrait pas légalement exercer les fonctions de garde forestier (Liège, 6 novembre 1879, *Pasic.*, 1880, II, 59).

BOURGMESTRE.

Voy. l'article Collège échevinal.

BOURSES DE COMMERCE.

SOMMAIRE

1. *Notion.*
2. *Admission des valeurs à la cote officielle.*
3. *Constatation du cours des valeurs.*

1. Une bourse de commerce est une réunion publique de commerçants, capitaines de navire, agents de change et courtiers d'une place de commerce. L'autorité communale en a la police (loi du 30 décembre 1867, art. 61).

Lorsqu'une bourse de commerce est fondée par des particuliers ou par une association de commerçants, les fondateurs sont libres de l'organiser comme ils l'entendent. Néanmoins l'autorité communale y exerce le droit de police qui lui appartient dans tous les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes et, en général, dans tous les lieux publics (1).

En fait, les bourses de commerce qui existent dans nos principales villes sont organisées et administrées par les municipalités.

2. Aux termes de l'arrêté royal du 13 novembre 1840, aucun effet public quelconque (à l'exception des effets publics émis par l'État), aucuns titres, obligations ou actions émis par les gouvernements étrangers, par des compagnies, des établissements publics, des villes ou des communes, ne pouvaient être admis à la cote officielle sans l'autorisation du ministre de l'intérieur.

Cet arrêté, dont la légalité était douteuse, a été implicitement abrogé par la loi du 30 décembre 1867.

L'État a renoncé au droit de conférer des privilèges à certaines catégories de fonds publics ou commerciaux. Il a dégagé sa responsabilité dans une matière où l'abstention ne peut avoir que des avantages pour lui-même et pour les tiers.

Bien que la loi de 1867 ait autorisé la négociation et la cote en bourse de toute espèce de valeurs, son esprit, pas plus que son texte, n'impose à la commission officielle l'obligation d'accueillir à la cote toutes celles qu'il plairait au public de négocier (Bruxelles, 8 août 1882, *Pasic.*, 1883, II, 23).

La commission officielle peut donc refuser de coter les titres émanés de sociétés véreuses et, en général, les titres industriels qu'elle juge indignes de cet honneur.

3. Les résultats des négociations et des transactions qui s'opèrent dans les bourses de commerce servent à déterminer le cours du change et le cours des effets publics et autres (code de comm., art. 62).

Ce cours est constaté par une commission composée de six à quinze membres, que délègue pour trois ans le Collège échevinal, sur la présentation de deux listes doubles dressées, l'une par le tribunal de commerce, et l'autre par les agents de change et courtiers réunis en assemblée générale, conformément aux dispositions arrêtées par le Conseil communal.

Ne sont admis à cette assemblée que les agents de change et courtiers ayant le droit de coter, en vertu des règlements locaux, depuis trois ans au moins sans interruption (loi du 15 juin et arr. roy. du 25 juillet 1883).

BOURSES D'ÉTUDES UNIVERSITAIRES.

Cent vingt bourses de 400 francs peuvent être décernées annuellement par le gouvernement à de jeunes Belges peu favorisés de la fortune, qui, se destinant aux études supérieures, ont fait preuve d'une aptitude dûment constatée à la suite d'un concours dont les conditions sont réglées par le gouvernement.

La collation d'une bourse n'astreint pas le titulaire à suivre les cours d'un établissement déterminé (loi du 10 avril 1890, art. 54).

La collation de ces bourses est réglée par l'arrêté royal du 26 décembre 1890.

(1) Voy. l'article Police communale, no 9.

BOURSES DE FONDATION.

Voy. l'article Fondations en faveur de l'enseignement, n° 11.

BOURSES DE VOYAGE.

Quatorze bourses de voyage de 4,000 francs, à répartir en deux années, peuvent être décernées annuellement par le gouvernement, à la suite d'un concours dont il règle les conditions, à des Belges ayant obtenu, depuis moins de deux ans, le diplôme légal de docteur, de pharmacien ou d'ingénieur, soit dans une université, soit devant un jury constitué par le gouvernement, pour les aider à visiter, dans les pays étrangers, soit des universités, soit des établissements industriels ou des travaux relevant de l'art de l'ingénieur (loi du 10 avril 1890, art. 55).

Le règlement organique de ces concours fait l'objet de l'arrêté royal du 19 décembre 1890.

BREVETS D'INVENTION.

SOMMAIRE.

1. *Notion.*
2. *Qui peut obtenir un brevet d'invention en Belgique.*
3. *Quelles inventions sont brevetables.*
4. *Sont brevetables, les produits, les moyens et les procédés nouveaux.*
5. *Les matières premières et les forces premières ne sont pas brevetables.*
6. *Les découvertes purement scientifiques ne sont pas brevetables.*
7. *Les inventions licites sont seules brevetables.*
8. *Une invention, pour être brevetable, doit être nouvelle.*
9. *Formalités à remplir pour obtenir un brevet.*
10. *Concession des brevets.*
11. *Les inventions brevetées doivent être divulguées.*
12. *Durée des brevets.*
13. *Droits que confèrent les brevets.*
14. *Conditions requises pour que le breveté puisse agir en justice contre les contrefacteurs.*
15. *Procédure.*
16. *Réparations auxquelles le contrefacteur peut être condamné.*
17. *Taxe annuelle imposée au breveté.*
18. *La taxe peut-elle être restituée?*
19. *Le breveté est tenu d'exploiter son brevet en Belgique dans un certain délai.*
20. *Causes de nullité des brevets.*
21. *Des cas de déchéance.*
22. *Convention de Paris pour la protection internationale de la propriété industrielle.*

1. Il est accordé des droits exclusifs et temporaires, sous le nom de brevets d'invention, de perfectionnement ou d'importation, pour toute découverte ou tout perfectionnement susceptible d'être exploité comme objet d'industrie ou de commerce (loi du 24 mai 1854, art. 1er).

Des publicistes ont soutenu qu'il y a dans le domaine intellectuel, comme dans l'ordre matériel, un véritable droit de propriété, que l'inventeur d'une idée susceptible de recevoir une application industrielle en devient le seul et légitime propriétaire, et que l'État est tenu de lui en garantir le monopole à perpétuité, à lui et à ses héritiers.

Cette théorie aurait pour résultat, si elle était traduite en loi, d'étouffer le développement de l'industrie et le progrès des sciences.

Elle est, d'ailleurs, contraire à l'équité. L'inventeur d'un procédé industriel ne fait que combiner et appliquer les découvertes scientifiques dues à ses devanciers. Il ne peut prétendre à la propriété éternelle de cette application, que d'autres eussent faite tôt ou tard et que le hasard lui a fait apercevoir avant eux.

Son invention doit donc tomber dans le domaine public.

Mais il est juste que la société lui accorde une rémunération en retour de l'avantage qu'elle retire de l'invention.

Elle lui concède, à titre de récompense, le privilège d'exploiter seul sa découverte pendant un temps déterminé.

Le brevet qu'obtient l'inventeur est moins la reconnaissance d'un droit primitif et antérieur à la loi qu'une récompense instituée en vue de stimuler les recherches et les découvertes industrielles : c'est un encouragement, c'est une concession. Tels sont les termes dans lesquels s'exprime le rapport de la commission qui a élaboré la loi du 24 mai 1854 (1).

(1) *Ann. parl.*, 1851-1852, p. 655.

— En cas de modifications à l'objet de la découverte, il peut être obtenu un brevet de perfectionnement. Toutefois, si le possesseur du brevet de perfectionnement n'est pas le breveté principal, il ne peut, sans le consentement de ce dernier, se servir de la découverte primitive, et, réciproquement, le breveté principal ne peut exploiter le perfectionnement sans le consentement du possesseur du nouveau brevet (art. 15).

Un brevet de perfectionnement est radicalement nul lorsqu'il a été obtenu à une époque où le brevet primitif, auquel il se rattachait, était expiré (Gand, 24 juillet 1879, *Pasic.*, 1879, II, 326).

2. Toute personne, majeure ou mineure, regnicole ou étrangère, peut obtenir un brevet d'invention en Belgique.

Il n'est pas indispensable que la découverte ait été faite dans le royaume; il suffit qu'elle n'ait point encore été brevetée à l'étranger. Tous les inventeurs, sans distinction d'origine, sont mis par nos lois sur un pied d'égalité.

Quant aux découvertes déjà brevetées à l'étranger, ceux qui les ont faites (mais ceux-là seulement) peuvent obtenir par eux-mêmes ou par leurs ayants droit des brevets d'importation en Belgique (loi du 24 mai 1854, art. 14).

La loi actuelle, à la différence de la loi du 25 janvier 1817, ne récompense plus celui qui n'a d'autre mérite que d'avoir importé en Belgique une découverte faite par autrui à l'étranger. Le brevet d'importation n'est plus accordé qu'à l'inventeur lui-même.

3. Quelles choses sont susceptibles d'être brevetées?

Plusieurs conditions sont nécessaires pour qu'une invention soit brevetable. Il faut :

I. Qu'il y ait une invention ou une découverte;

II. Que cette découverte soit l'œuvre de l'intelligence humaine;

III. Qu'elle soit susceptible d'être exploitée comme objet d'industrie ou de commerce;

IV. Qu'elle soit licite;

V. Qu'elle soit nouvelle.

4. I. Il faut qu'il y ait une découverte, une invention.

L'invention d'un nouveau produit est certainement brevetable.

On entend par *produit* l'objet matériel obtenu par voie d'invention, par exemple une étoffe nouvelle.

Il en est de même des nouveaux *moyens* industriels, c'est-à-dire des nouveaux instruments, machines, outils, ustensiles, appareils, qui servent à simplifier et à régulariser le travail.

Il en est de même, enfin, des nouveaux *procédés*, c'est-à-dire des modes nouveaux ou manières nouvelles de produire.

Il ne faut pas confondre un procédé industriel avec le résultat que ce procédé fait obtenir. Supposez qu'un ingénieur invente un appareil propre à diviser la lumière électrique et qu'il le fasse breveter. Son brevet protégera le procédé qu'il a découvert, mais chacun demeurera libre de poursuivre le même résultat par des procédés différents.

5. II. Il faut que l'invention ou la découverte soit l'œuvre de l'industrie humaine.

Les produits nouveaux et les procédés industriels nouveaux, dont la découverte est due au génie de l'inventeur, sont brevetables.

L'expression *produits nouveaux* exclut les matières premières, parce qu'elles ne sont pas les produits du travail humain et que la nature elle-même les a destinées à l'usage de tout le monde. Celui qui, par exemple, découvre l'existence d'un métal inconnu ne peut réclamer le droit exclusif de l'exploiter.

Les forces premières que la nature a destinées à l'usage de l'humanité entière, comme la vapeur et l'électricité, échappent également à toute appropriation privée. Mais celui qui invente une machine pour faire servir ces forces à des applications industrielles, peut à bon droit réclamer le monopole temporaire de sa découverte.

6. III. L'institution des brevets est limitée aux seuls produits, moyens, procédés ou applications qui sont susceptibles d'être exploités comme objets d'industrie ou de commerce (1).

Les découvertes qui ont pour objet des théories, des systèmes, des méthodes, des principes, des règles, des formules et, en général, toutes les inventions qu'on nomme *scientifiques*, trouvent leur récompense dans

(1) Rapport de la commission spéciale, *Ann. parl.*, 1852, p. 666.

l'honneur de les avoir faites et dans l'influence politique ou morale qu'elles donnent à leurs auteurs. La loi peut encourager les inventions purement scientifiques, mais elle ne pourrait les breveter sans tarir la source de toutes les inventions industrielles (1).

Quant aux applications industrielles des inventions scientifiques, elles sont matière à brevet.

Il ressort expressément et sans discordance des travaux préparatoires de la loi que les inventions intéressant la santé publique et tenant à l'art de guérir ne sont pas brevetables. La loi ne pourrait, dit le rapport de la commission spéciale instituée pour la revision de la législation sur les brevets, permettre de breveter de semblables inventions « sans entraver l'art de guérir ».

L'exception qui concerne les inventions intéressant la santé publique est donc limitée aux objets qui tiennent à l'art de guérir (cass., 22 février 1894, *Pasic.*, 1894, I, 125).

7. IV. Il faut que l'invention soit licite.

Elle est illicite quand elle est prohibée par la loi ou quand elle est contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public. Il en serait ainsi d'une invention ayant pour objet la fabrication de la fausse monnaie.

8. V. Il faut que l'invention soit nouvelle.

Nul ne peut s'arroger le droit d'exploiter exclusivement un produit ou un procédé industriel qui est tombé dans le domaine public ou qui est déjà breveté au profit d'un tiers.

La question de savoir quels sont les éléments constitutifs d'une invention nouvelle est des plus délicates. Elle n'est pas susceptible d'être résolue par des règles générales. Les solutions doivent varier suivant les circonstances de chaque cas particulier. La variété des phénomènes industriels est si grande qu'il eût été impossible au législateur de tracer des règles précises et complètes sur la nouveauté des inventions : « Ce serait « exiger », dit Renouard, « qu'il classât à « l'avance l'infinie variété des faits indivi- « duels, qu'il plantât des bornes sur l'Océan. »

Une invention nouvelle peut résulter de la combinaison de divers procédés ou appareils qui, chacun considéré isolément, étaient déjà connus. Il est possible que la machine ou le procédé créé par l'agencement de ces éléments connus constitue une nouveauté brevetable. C'est une question de fait et d'appréciation.

— Un brevet est sans valeur lorsqu'il est prouvé que l'objet breveté a été employé, mis en œuvre ou exploité par un tiers dans le royaume, dans un but commercial, avant la date légale de l'importation ou du perfectionnement (loi du 24 mai 1854, art. 24).

Cette exploitation commerciale peut consister aussi bien dans la vente que dans la fabrication du produit breveté. Ainsi l'inventeur qui commet l'imprudence de vendre à des boutiquiers, pour être revendu dans leur commerce, le produit industriel pour lequel il se propose de prendre, plus tard, un brevet, détruit lui-même la nouveauté de son invention et rend, par avance, son brevet nul (trib. d'Anvers, 22 avril 1875, *Pasic.*, 1875, III, 182).

Mais on ne peut pas, sans méconnaître la lettre et l'esprit de la loi, assimiler de simples essais à l'emploi ou à la mise en œuvre d'un objet breveté (cass., 3 mars 1854, *Pasic.*, 1854, I, 169).

— Il y a encore cause de nullité lorsqu'il est prouvé que la spécification complète et les dessins exacts de l'objet breveté ont été produits, antérieurement à la date du dépôt, dans un ouvrage ou recueil imprimé et publié (loi du 24 mai 1854, art. 24, litt. *c*).

L'invention décrite dans une publication imprimée tombe de droit dans le domaine public. Mais il faut que la description et les dessins soient tels, que l'on puisse exécuter l'invention sans devoir recourir aux spécifications, détails et plans du brevet dont on invoque la nullité.

Quant à la simple communication verbale d'une invention, soit confidentielle, soit publique, elle n'en détruit pas la nouveauté.

Il est à remarquer que lorsqu'un produit ou un procédé industriel a été exploité à l'étranger seulement, cette exploitation n'en détruit pas non plus la nouveauté. Les faits d'exploitation consommés en dehors du pays sont censés ne pas exister au regard de la loi belge. Il en est autrement lorsque le défaut de nouveauté résulte de la publication dans un ouvrage imprimé et publié, publication qui opère une divulgation beaucoup plus efficace et plus complète que celle qui a

(1) Rapport de la commission spéciale, *Ann. parl.*, 1852, p. 666.

pour cause une mise en œuvre en pays étranger. Cette distinction est clairement exprimée dans le texte de la loi.

— Enfin, un brevet d'invention est nul lorsque l'objet pour lequel il a été accordé a été antérieurement breveté en Belgique ou à l'étranger (art. 25).

9. Toute personne qui veut prendre un brevet doit déposer une demande, à cet effet, au greffe de l'un des gouvernements provinciaux ou au bureau de l'un des commissariats d'arrondissement situés hors du chef-lieu de la province (arr. roy. du 24 mai 1854, art. 1er).

Les demandes de brevet ne doivent pas être rédigées sur timbre. Elles sont régies par la loi du 28 avril 1888, qui exempte du timbre les pétitions adressées à toutes autorités constituées (1).

A la demande sont joints, sous enveloppe cachetée :

A. La description de l'objet inventé. Cette description doit être écrite sur du papier *pro patria* ayant 34 centimètres de haut sur 21 à 22 centimètres de large, avec une marge en blanc de 4 à 5 centimètres, et se terminer par un court résumé indiquant, sans le secours des dessins, en quoi consiste principalement l'invention.

B. Les dessins, modèles ou échantillons qui seraient nécessaires pour l'intelligence de la description.

Ces dessins sont tracés sur du papier toile ayant les dimensions qui viennent d'être indiquées; ils doivent être faits d'après les règles de l'art, sur échelle métrique et à l'encre noire, sauf les parties qui caractérisent spécialement l'invention, lesquelles doivent être représentées par une couleur différente (arr. roy. du 23 juin 1877).

— Un procès-verbal, dressé sans frais par le greffier provincial ou par le commissaire d'arrondissement sur un registre à ce destiné, procès-verbal que signe le demandeur, constate chaque dépôt, en énonçant le jour et l'heure de la remise des pièces (loi du 24 mai 1854, art. 17).

La date légale de l'invention est constatée par ce procès-verbal, dont un duplicata est remis, sans frais, au déposant (art. 18).

Un arrêté du ministre de l'intérieur, constatant l'accomplissement des formalités prescrites, est délivré sans retard au déposant et constitue son brevet. Cet arrêté est inséré par extrait au *Moniteur* (art. 19).

(1) Circulaire min. du 17 décembre 1888, *Pasin.*, à sa date.

10. « La concession des brevets se fera », dit la loi, « sans examen préalable, aux « risques et périls des demandeurs, sans « garantie soit de la réalité, soit de la nou- « veauté ou du mérite de l'invention, soit de « l'exactitude de la description, et sans pré- « judice du droit des tiers » (loi du 24 mai 1854, art. 2).

On a prétendu, en s'appuyant sur ce texte, que le rôle de l'administration, en matière de délivrance de brevets, est purement passif, que le gouvernement n'a pas le droit d'examiner la demande qu'on lui soumet et qu'il doit se borner à l'enregistrer.

Cette proposition renferme, dans son énoncé absolu, une part de vérité et une part d'erreur.

Qu'est-ce qu'un brevet d'invention? Ce n'est pas la reconnaissance d'un droit primitif et supérieur à la loi, c'est une récompense instituée en vue de stimuler les recherches et les découvertes industrielles, c'est un encouragement, une concession. Tels sont les termes dans lesquels s'exprime le rapport de la Commission qui a élaboré la loi de 1854 (2).

Lors donc qu'elle délivre un brevet, l'administration concède à l'inventeur un droit exclusif qui n'était pas précédemment dans son patrimoine. Elle ne se borne pas à enregistrer une prétention, elle accorde, elle concède un privilège, elle fait acte de juridiction.

Aux termes de la loi du 25 janvier 1817, des droits exclusifs *pouvaient* être accordés aux inventeurs par le gouvernement. Sous ce régime, les brevets étaient octroyés par un effet du bon plaisir du Roi, comme des faveurs qu'il dispensait aux industriels.

La loi de 1854 a restreint ce qu'il y avait d'arbitraire dans l'exercice de cette juridiction. Elle dispose que la concession du brevet se fait sans garantie soit de la réalité, soit de la nouveauté ou du mérite de l'invention, soit de l'exactitude de la description.

Le gouvernement n'a donc plus le droit de vérifier si l'invention est réelle et sérieuse,

(2) *Ann. parl.*, 1851-1852, p. 655

si elle est nouvelle, si elle sera lucrative, si la description qui l'accompagne est suffisamment claire pour que les tiers soient régulièrement avertis.

En ce qui concerne ces quatre points, il est frappé d'incompétence.

Mais la loi ne dit pas que l'administration chargée de la collation des brevets n'est qu'un simple bureau d'enregistrement. Bien au contraire, cette administration doit exercer sa juridiction en connaissance de cause et refuser l'octroi des brevets qui seraient contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Si l'on réclamait un brevet d'invention pour une invention de cette espèce, le gouvernement devrait repousser la demande,

C'est ce que le ministre de l'intérieur a formellement déclaré lors de la discussion de l'article 2 de la loi sur les brevets.

« Il est », disait-il, « des objets qui ne font « partie ni du commerce ni de l'industrie « licite : les uns sont prohibés par la loi, les « autres sont contraires aux mœurs; ces « objets ne peuvent pas devenir matière à « brevet, et si des demandes sont faites pour « des objets de cette nature, il est du devoir « du gouvernement d'examiner si telle ou « telle demande n'est pas contraire à la « loi. »

Il en est de même lorsqu'on sollicite la concession d'un brevet de perfectionnement qui se rattache à une invention dont le brevet principal est expiré ou périmé. L'administration peut et doit refuser la concession d'un pareil brevet, parce que cette concession se trouve en dehors des conditions dans lesquelles l'octroi d'un brevet de perfectionnement est légalement autorisé (1).

— La possession d'un brevet entraîne en faveur de celui qui l'a obtenu la présomption que l'invention est réelle et brevetable. C'est à celui qui conteste la réalité ou la nouveauté de l'invention de prouver que l'objet breveté est dans le domaine public.

11. L'invention appartient au public, sous la réserve du privilège temporaire que la loi accorde à l'inventeur. Elle doit donc être divulguée : cette divulgation est une des conditions auxquelles est subordonnée l'obtention du brevet.

Voici comment cette publicité est organisée :

En premier lieu, l'arrêté ministériel constatant la délivrance du brevet est inséré par extrait au *Moniteur* (loi du 24 mai 1854, art. 19).

En second lieu, les descriptions des brevets concédés sont publiées textuellement ou en substance, à la diligence de l'administration, dans un recueil spécial, trois mois après l'octroi du brevet. Lorsque le breveté requiert la publication complète ou par un extrait fourni par lui, cette publication se fait à ses frais (art. 20).

Le public étant intéressé à connaître exactement les inventions qui constituent des monopoles et qu'il doit respecter, la loi l'autorise à consulter les minutes des brevets aux archives du ministère de l'intérieur. Trois mois après l'octroi du brevet, chacun est admis à prendre connaissance de la description, et des copies peuvent en être obtenues, moyennant le payement des frais (*ibid.*).

On a voulu, en tenant la description secrète pendant trois mois, réserver au breveté le temps nécessaire pour s'assurer, en pays étranger, les avantages de la priorité de sa découverte.

12. La durée des brevets est fixée à vingt ans. Elle prend cours à dater du jour où a été dressé le procès-verbal du dépôt de la demande (loi du 24 mai 1854, art. 3).

La durée des brevets d'importation n'excède pas celle du brevet d'invention concédé à l'importateur dans son pays. En aucun cas elle ne peut dépasser vingt années (art. 14).

Les brevets de perfectionnement prennent fin en même temps que le brevet primitif (art. 15).

Celui qui a obtenu un brevet de perfectionnement est tenu, comme tout le monde, de respecter l'invention principale. Son brevet demeure donc stérile entre ses mains jusqu'au jour de l'expiration du brevet principal. Mais alors précisément le brevet accessoire est périmé. Il résulte de là que si les deux inventeurs ne parviennent pas à s'entendre à l'amiable, l'auteur du perfectionnement ne retire de sa découverte aucun avantage. Ainsi l'a voulu le législateur.

13. Les brevets confèrent à leurs possesseurs ou ayants droit le privilège :

A. D'exploiter à leur profit l'objet breveté,

(1) Avis du Comité de législation, du mois d'octobre 1883.

ou de le faire exploiter par ceux qu'ils y autorisent;

B. De poursuivre devant les tribunaux ceux qui porteraient atteinte à leurs droits, soit par la fabrication de produits ou l'emploi de moyens compris dans le brevet, soit en détenant, vendant, exposant en vente ou en introduisant sur le territoire belge un ou plusieurs objets contrefaits (loi du 24 mai 1854, art. 4).

14. Le breveté a le droit de poursuivre devant les tribunaux civils ceux qui ont porté atteinte à son privilège, soit qu'ils aient agi sciemment, soit qu'ils aient été de bonne foi.

La contrefaçon industrielle ne constitue pas un délit, du moins en Belgique. Notre législation considère les faits de contrefaçon comme de simples atteintes aux droits civils ou privés du breveté.

Pour qu'un inventeur soit autorisé à poursuivre en justice ceux qui ont contrefait ses produits ou employé ses procédés, plusieurs conditions sont requises.

En premier lieu, il faut qu'il ait pris un brevet. Chacun est libre d'imiter une invention non brevetée; cette imitation ne saurait être la source d'une action en dommages et intérêts.

Il faut, en second lieu, que le breveté ait subi un préjudice, et que ce préjudice soit imputable au contrefacteur.

Il faut, enfin, que la lésion dont se plaint le breveté ait eu lieu par l'un des moyens indiqués à l'article 4 de la loi du 24 mai 1854, c'est-à-dire que l'on ait fabriqué les produits ou employé les moyens compris dans le brevet, ou qu'on ait détenu, vendu, exposé en vente ou introduit sur le territoire belge un ou plusieurs objets contrefaits.

— La contrefaçon existe même lorsque le contrefacteur fabrique les produits ou emploie les moyens compris dans le brevet, pour son compte personnel et sans poursuivre un but commercial.

L'État, sous ce rapport, est placé sur la même ligne que les particuliers. Il doit notamment, s'abstenir de fabriquer, pour armer ses troupes, des armes de guerre brevetées au profit d'un particulier (trib. de Liège, 14 août 1857, *Jurispr. des trib.*, X, p. 820).

15. Les actions en contrefaçon doivent être portées devant les tribunaux de première instance.

Les tribunaux de commerce sont incompétents pour en connaître. Cela résulte des discussions parlementaires et des termes dans lesquels ont été rédigés les articles 6 et 13 de la loi du 24 mai 1854.

Le breveté est libre d'assigner d'emblée le contrefacteur devant le tribunal compétent, sauf à établir en prosécution de cause la réalité des faits qu'il articule à l'appui de sa demande.

Il a aussi la faculté de faire constater les faits de contrefaçon avant d'intenter son action : « Les possesseurs de brevets ou leurs « ayants droit pourront », dit l'article 6 de la loi, « avec l'autorisation du président du tri- « bunal de première instance, obtenue sur « requête, faire procéder par un ou plu- « sieurs experts à la description des appa- « reils, machines et objets prétendus contre- « faits.

« Le président pourra, par la même or- « donnance, faire défense aux détenteurs « des dits objets de s'en dessaisir, permettre « au breveté de constituer gardien, ou « même de mettre les objets sous scellé. « Cette ordonnance sera signifiée par un « huissier à ce commis. »

La saisie-description des appareils, machines et produits d'un établissement industriel est de nature à jeter du discrédit sur cet établissement. Elle a lieu aux risques et périls de celui qui la provoque. Le président du tribunal de première instance peut lui imposer l'obligation de consigner un cautionnement. Dans ce cas, l'ordonnance n'est délivrée que sur la preuve de la consignation faite (1) (loi du 24 mai 1854, art. 8).

— La saisie du produit d'une contrefaçon peut-elle avoir lieu dans un établissement militaire sans la permission du ministre de la guerre?

Le sieur Lejeune-Chaumont avait obtenu du président du tribunal de Liège une ordonnance qui l'autorisait à faire la saisie-description de certains projectiles qui se fabriquaient à la fonderie royale de canons, à Liège, et qui ressemblaient aux projectiles

(1) La disposition finale de l'article 8 de la loi du 24 mai 1854 était ainsi conçue : « Le cautionnement sera toujours imposé à l'étranger. »

Cette disposition a été abrogée par la loi du 5 juillet 1884, article 2.

pour l'invention desquels il était breveté. Lorsqu'il se présenta, accompagné du juge de paix, pour mettre l'ordonnance à exécution, l'entrée de la fonderie de canons lui fut refusée par l'autorité militaire.

La question de savoir si cette interdiction était légale fut déférée au pouvoir judiciaire. La Cour d'appel de Liège décida qu'aux termes de la loi du 8 juillet 1791, titre III, articles 14, 15 et 16, et du décret du 24 décembre 1811, article 68, nul ne peut pénétrer, sans l'autorisation du commandant d'armes, dans l'intérieur des établissements militaires, et qu'en conséquence l'autorité militaire avait pu, à bon droit, empêcher le demandeur d'entrer dans la fonderie de canons, même pour y mettre à exécution une sentence de justice (Liége, 13 janvier 1864, *Pasic.*, 1864, II, 343). Voy. l'article DOMAINE MILITAIRE, n° 2.

16. L'article 5 de la loi du 24 mai 1854 règle comme suit la nature et l'étendue des réparations auxquelles le contrefacteur peut être condamné :

« Si les personnes poursuivies en vertu de « l'article 4, litt. *b*, ont agi sciemment, les « tribunaux prononceront, au profit du bre- « veté ou de ses ayants droit, la confiscation « des objets confectionnés en contravention « du brevet et des instruments et ustensiles « spécialement destinés à leur confection, « ou alloueront une somme égale au prix des « objets qui seraient déjà vendus.

« Si les personnes poursuivies sont de « bonne foi, les tribunaux leur feront dé- « fense, sous les peines ci-dessus, d'em- « ployer, dans un but commercial, les ma- « chines et appareils de production reconnus « contrefaits et de faire usage, dans le même « but, des instruments et ustensiles pour « confectionner les objets brevetés.

« Dans l'un et l'autre cas, des dommages « et intérêts pourront être alloués au « breveté ou à ses ayants droit. »

Ce texte fait une distinction entre le contrefacteur de bonne foi et le contrefacteur de mauvaise foi.

Il y a mauvaise foi, et, par suite, il y a lieu à confiscation, dans le cas où le contrefacteur a agi sciemment, avec connaissance du brevet. Il serait néanmoins réputé de bonne foi s'il avait de justes raisons de croire que le brevet qu'on lui oppose est nul, si, par exemple, ce brevet a été déclaré nul, dans le pays d'origine, par un arrêt coulé en force de chose jugée (1).

— Le contrefacteur de mauvaise foi encourt une triple condamnation, savoir la confiscation des objets contrefaits, la restitution du prix des objets déjà vendus, le payement éventuel des dommages et intérêts.

Le contrefacteur de bonne foi est exempt de la confiscation. La loi se borne à lui défendre d'employer, dans un but commercial, les machines et appareils de production reconnus contrefaits et de faire usage, dans le même but, des instruments et ustensiles pour confectionner les objets brevetés. Elle est muette en ce qui concerne les produits qu'il a fabriqués pendant qu'il était de bonne foi. On doit en conclure qu'il conserve le droit d'en disposer et même de les vendre.

Le contrefacteur peut être condamné à des dommages-intérêts, même s'il est de bonne foi. En ne s'enquérant pas avec soin de l'existence du privilège qu'il aurait dû respecter, il a commis une faute, et cette faute, quelque légère qu'elle soit, suffit pour engager sa responsabilité.

Il est enfin permis aux tribunaux d'ordonner, suivant la gravité des circonstances, l'impression et l'affiche des jugements prononcés contre les contrefacteurs (code de proc. civ., art. 1036).

17. L'article 3 de la loi du 24 mai 1854 frappe l'obtention et la jouissance des brevets d'invention, de perfectionnement et d'importation, d'une taxe annuelle et progressive, qui est de 10 francs pour la première année, de 20 francs pour la deuxième, de 30 francs pour la troisième, et ainsi de suite jusqu'à la vingtième année, pour laquelle la taxe est de 200 francs.

Toutefois il n'est pas exigé de taxe pour les brevets de perfectionnement lorsqu'ils sont délivrés au titulaire du brevet principal.

Cet impôt est facultatif en ce sens que le breveté peut, quand il lui plaît, cesser de le payer. Mais, dans ce cas, il encourt la déchéance de son brevet.

La première annuité doit être payée avant le dépôt de la demande de brevet. Aucun dépôt, dit la loi, ne sera reçu que sur la production d'un récépissé constatant le ver-

(1) Jugement du tribunal d'Anvers, *Belg. jud.*, XXI, 1191.

sement de la première annuité de la taxe du brevet (art. 17).

Il est à remarquer que le payement de la première annuité de la taxe n'est pas prescrit à peine de nullité. Cette formalité n'est pas de l'essence du brevet et ne l'empêche pas d'exister lorsqu'il a été délivré par le gouvernement. Les tiers sont tenus de le respecter lors même que la taxe n'aurait pas été acquittée (cass., 20 juillet 1871, *Pasic.*, 1871, I, 294).

— Les annuités doivent toujours être payées par anticipation (loi du 24 mai 1854, art. 3).

Si le breveté reste en défaut de payer la taxe à l'échéance annuelle, les conséquences de ce retard sont réglées comme suit par la loi du 27 mars 1857 :

« Lorsque la taxe fixée à l'article 3 de la « loi du 24 mai 1854 n'aura pas été payée « dans le mois de l'échéance, le titulaire, « après avertissement préalable, devra, sous « peine d'être déchu des droits que lui « confère son brevet, acquitter, avant l'expi- « ration des six mois qui suivront l'échéance, « outre l'annuité exigible, une somme de « 10 francs. »

La taxe annuelle est payée par anticipation. Voilà le principe. Mais il y a des tempéraments. Le breveté a d'abord un mois de grâce. Il obtient, en outre, un délai supplémentaire de cinq mois s'il consent à payer 10 francs en sus de l'annuité échue.

L'administration lui envoie un avertissement à l'expiration du mois qui suit l'échéance. Cet avertissement n'est, toutefois, qu'une précaution bienveillante recommandée plutôt qu'imposée par le législateur. Il résulte des discussions auxquelles la loi du 27 mars 1857 a donné lieu qu'à l'expiration du délai de six mois la déchéance est encourue quand même le breveté n'aurait pas été averti.

18. Lorsqu'une personne a sollicité la concession d'un brevet pour une invention non brevetable, par exemple pour l'invention d'un produit pharmaceutique, il est d'usage que l'administration lui restitue la première taxe de 10 francs, qui a été versée anticipativement et qui a été payée sans cause.

On a soulevé la question de savoir s'il en doit être de même lorsque la personne qui a sollicité un brevet pour une invention réellement brevetable, retire ensuite sa demande spontanément.

Cette question doit être résolue affirmativement ; la cause du payement de la taxe venant à disparaître, il est équitable que la taxe soit restituée.

Toutefois, la restitution ne serait plus possible si le retrait de la demande en concession n'avait lieu que postérieurement à la signature de l'arrêté ministériel qui forme le titre du breveté (avis du comité de législation, du 10 mars 1885).

19. On ne peut pas admettre que le possesseur d'un brevet d'importation se contente de fabriquer ses produits à l'étranger, tout en empêchant les Belges de fabriquer en Belgique des produits similaires. La loi dispose, en vue de prévenir cet abus, que le possesseur d'un brevet doit *exploiter ou faire exploiter*, en Belgique, l'objet breveté, dans l'année à dater de la mise en exploitation à l'étranger (loi du 24 mai 1854, art. 23).

Quel est le sens de l'expression *exploiter ou faire exploiter*, dont s'est servi le législateur?

« Il n'est pas nécessaire », disent MM. Picard « et Olin, « que l'objet soit fabriqué en « Belgique; il suffit qu'il y soit livré à la « consommation, qu'il y soit appliqué. La « simple mise en vente est une exploitation, « d'après le sens ordinaire du mot. La loi n'a « pas dit : le possesseur devra fabriquer ou « faire fabriquer, ce qui lui eût cependant été « facile, si telle avait été sa pensée. »

Cette interprétation est contraire au but que se sont proposé les auteurs de l'article 23 de la loi.

L'article 23 a sa source dans un amendement formulé, dans la séance de la Chambre des représentants, le 10 décembre 1853, par M. David, qui proposa d'édicter la déchéance : « lorsque, dans l'année de la mise en exploi- « tation à l'étranger de l'objet du brevet, le « titulaire ne l'a pas également mis en « exploitation en Belgique ».

M. David justifia son amendement en disant ; « Messieurs, l'amendement que j'ai « eu l'honneur de présenter tend à poser des « entraves aux demandeurs de brevets qui « non seulement ne doivent pas être exploi- « tés en Belgique, mais qui, encore et « surtout, doivent mettre obstacle à toute « fabrication similaire en Belgique. »

Pour expliquer sa pensée il ajoutait : « Lorsqu'il s'agit d'étoffes de mode, par « exemple, vous pensez bien qu'un industriel

« français, ne comptant pas exploiter son « industrie en Belgique, demandera un bre- « vet dans notre pays, tout exprès pour que « la Belgique ne puisse pas fabriquer ces « étoffes, afin d'en faire lui-même le com- « merce. »

Dans la même séance M. Rogier signalait dans les termes suivants, le danger contre lequel il fallait se mettre en garde ; « Un « industriel est breveté en France, il a « obtenu ici un brevet d'importation; il n'a « pas intérêt à l'exploiter, il peut fabriquer « en France et vendre en Belgique en vertu « de son privilège. »

Pour remédier à cet inconvénient, M. Rogier proposa de confier, non pas aux tribunaux, mais à l'administration, la mission de proclamer la déchéance du breveté. Cette proposition est devenue l'article 23 de la loi.

L'article 23 a pour but de protéger le travail national contre la concurrence étrangère, M. Vermeire, rapporteur de la section centrale, l'a commenté en ces termes dans la séance de la Chambre des représentants du 20 février 1854 : « La Chambre en admettant « l'article 20 (qui est devenu l'article 23) doit « avoir voulu atteindre un but utile, c'est- « à-dire que par le fait du privilège accordé « à un étranger, le travail national n'ait « point à en souffrir. En d'autres termes, « elle n'a point voulu accorder le monopole « de la vente d'objets fabriqués à l'étranger « à celui qui ne fait pas travailler dans le « pays. »

Le breveté est donc tenu, s'il veut conserver le monopole du marché belge, de mettre en œuvre, d'exécuter son brevet en Belgique. Il ne suffit pas qu'il introduise en Belgique des produits manufacturés à l'étranger.

Cette mise en œuvre, cette exploitation doit avoir lieu, dit la loi, dans l'année à dater de la mise en exploitation à l'étranger.

Toutefois, le gouvernement peut, par un arrêté royal motivé inséré au *Moniteur* avant l'expiration de ce terme, accorder une prorogation d'une année au plus (loi du 24 mai 1854, art. 22).

— A l'expiration de la première année, ou du délai qui aura été accordé, l'annulation du brevet doit être prononcée par arrêté royal.

L'annulation est également prononcée lorsque l'objet breveté, mis en exploitation à l'étranger, a cessé d'être exploité en Belgique pendant une année, à moins que le possesseur du brevet ne justifie des causes de son inaction (*ibid.*).

20. Il se peut qu'un brevet soit originairement nul et sans valeur. Il peut aussi arriver qu'étant valable à l'origine il tombe plus tard en déchéance.

Un brevet est nul lorsque l'une ou l'autre des conditions essentielles à sa validité fait défaut (voy. *supra*, nos 3 et suiv.).

Il est nul aussi pour vice de forme, quand le breveté, dans la description jointe à la demande, a, avec intention, omis de faire mention d'une partie de son secret ou l'a indiqué d'une manière inexacte (loi du 24 mai 1854, art. 24, litt. *b*).

Les causes de nullité peuvent être proposées par toute personne qui a intérêt à en faire constater l'existence. Les contestations qui s'y rapportent sont de la compétence des tribunaux,

Les décisions judiciaires qui prononcent la nullité d'un brevet d'invention ont une portée plus générale que les autres jugements. Elles font autorité non seulement vis-à-vis des personnes qui ont été parties au procès, mais même à l'égard des personnes tierces. Lorsque la nullité d'un brevet a été prononcée par un jugement ou arrêt coulé en force de chose jugée, cette nullité doit être proclamée par un arrêté royal (art. 26).

21. Un brevet originairement valable tombe en déchéance si le breveté ne remplit pas les obligations que la loi lui impose.

Ces obligations sont au nombre de deux, savoir : l'obligation de payer la taxe annuelle et l'obligation d'exploiter l'invention en Belgique, dans l'année à dater de la mise en exploitation à l'étranger, et de ne pas cesser cette exploitation.

— Quand la déchéance est encourue pour défaut d'exploitation, le brevet doit être annulé par arrêté royal. L'article 23 de la loi le dit formellement.

La décision prise à cet égard par l'administration n'est pas susceptible d'un recours auprès des tribunaux. La Chambre des représentants s'est prononcée dans ce sens par un vote formel le 13 décembre 1853 (1) (*Ann. parl.*, 1853, p. 228).

— En cas de non-acquittement de la taxe

(1) Picard et Olin, *Traité des brevets d'invention*, no 882.

dans le délai légal, la déchéance doit être également constatée et prononcée, non par les tribunaux, mais par le gouvernement (1).

Les arrêtés royaux qui prononcent ces déchéances sont rendus publics par insertion au *Moniteur* (loi du 24 mai 1854, art. 22 et 23).

Ils sont, en outre, insérés au Recueil spécial qui contient la description des brevets.

22. Les gouvernements de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne, de la France, du Guatémala, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, du Salvador, de la Serbie et de la Suisse sont constitués à l'état d'union pour la protection de la propriété industrielle.

Les sujets ou citoyens de chacun des États contractants jouissent, dans tous les autres États de l'Union, en ce qui concerne les brevets d'invention, les dessins ou modèles industriels, les marques de fabrique ou de commerce et le nom commercial, des avantages que les lois respectives accordent actuellement ou accorderont par la suite aux nationaux. Ils ont la même protection que ceux-ci et le même recours légal contre toute atteinte portée à leurs droits, sous réserve de l'accomplissement des formalités et des conditions imposées aux nationaux par la législation intérieure de chaque État (voy. la loi du 5 juillet 1884, approuvant la convention pour la protection de la propriété industrielle, conclue à Paris, le 20 mai 1884, entre la Belgipue et plusieurs pays étrangers, et la circulaire ministérielle du 14 juillet 1884, qui développe le sens de cette convention et qui est insérée dans la *Pasinomie,* 1884, nº 234).

Les États-Unis d'Amérique ont adhéré à cette union le 18 mars 1887 (*Pasinomie,* 1887, nº 79).

—Il résulte des procès-verbaux des séances de la conférence chargée de préparer la convention de 1884, et il a été, au surplus, déclaré, dans les discussions de la loi, que cette convention ne porte aucune atteinte à la législation de chacun des États contractants en ce qui concerne la procédure suivie devant les tribunaux, et qu'elle n'a, par conséquent, pas dérogé aux règles relatives à la caution *judicatum solvi* (Liège, 6 mars 1888, *Pasic.,* 1888, II, 257).

(1) Discours du ministre de l'int., Sénat, 24 mars 1857.

BUREAUX DE BIENFAISANCE.

SOMMAIRE.

1. *Notion.*
2. *Historique.*
3. *Attributions.*
4. *Il y a un bureau de bienfaisance dans chaque commune.*
5. *Composition des commissions administratives.*
6. *Gestion des biens.*
7. *Contrôle de l'autorité supérieure.*
8. *Dotation.*
9. *Dons et legs.*
10. *Le droit des pauvres.*
11. *Produit des quêtes.*
12. *Produit des collectes à domicile.*
13. *Produit des troncs.*
14. *Subsides des communes.*

1. La loi du 7 frimaire an v a organisé les bureaux de bienfaisance et leur a donné pour mission de secourir les indigents qui ne sont pas dans les hospices.

L'article 8 de cette loi porte que chaque bureau de bienfaisance « recevra les dons qui « lui seront offerts ». Ce texte caractérise clairement la mission des bureaux de bienfaisance, mission qui consiste à représenter les pauvres en général, du moins ceux qui ne sont pas dans les hospices. Tout ce qui est donné, légué, remis manuellement pour les pauvres considérés en masse et non à des individus déterminés, doit être recueilli, administré et distribué par les bureaux de bienfaisance. Les secours publics sont une propriété publique dont la régie appartient à l'État ou aux bureaux de bienfaisance, qui sont ses délégués.

2. Au moyen âge, le patrimoine des pauvres était administré par le clergé.

Il existait dans les paroisses importantes une administration spéciale qu'on appelait la Table des pauvres ou du Saint-Esprit.

L'administration de ces établissements ne se confondait pas avec celle des fabriques. Les biens et rentes que les fabriques étaient, en vertu de fondations, tenues de remettre aux pauvres, devaient passer par les mains du trésorier des pauvres, membre de la Table des pauvres (2).

(2) De Troz, *Belg. jud.,* XXV, 651-653.

A partir du XVI[e] siècle, les rois de France s'attribuèrent le pouvoir de réglementer les distributions de secours publics. Les lettres patentes des rois et les arrêts des Parlements, tout en laissant au clergé une part prépondérante dans l'administration de ces secours, démontrent que le pouvoir civil avait pris en main la direction de la bienfaisance publique.

Les évêques et les curés n'intervenaient dans ce service qu'en vertu d'un mandat exprès ou tacite de l'autorité séculière, mandat que cette autorité pouvait à son gré restreindre ou révoquer.

La Révolution française ayant nationalisé les biens affectés à la subsistance des pauvres, a organisé civilement le service de l'assistance publique.

Les frais de cette assistance étaient, dans le principe, à la charge de l'État. La Convention avait décidé qu'une somme de 7 millions 544 mille livres serait mise annuellement à à la disposition de la commission exécutive des secours publics pour être distribuée aux vieillards et aux infirmes (décret du 22 floréal an II).

Ce système, qui grevait le Trésor d'une dépense énorme et impossible à contrôler, ne tarda pas à être abandonné. La loi du 7 frimaire an V chargea les municipalités de former, dans chaque canton, par une nomination au scrutin, un ou plusieurs bureaux de bienfaisance composés de cinq membres. Elle constitua en faveur de ces établissements une dotation spéciale et leur accorda le bénéfice de la personnalité civile.

5. Les bureaux de bienfaisance sont des établissements publics dont la fonction consiste à faire la répartition des secours à domicile (loi du 7 frimaire an V, art. 4).

Cette fonction leur appartient exclusivement. Les Conseils communaux ne peuvent pas l'usurper d'une façon indirecte, en prescrivant aux bureaux de bienfaisance le mode suivant lequel doit s'effectuer la distribution des secours à domicile.

La loi elle-même a réglé ce mode en disposant que les secours à domicile seront donnés *en nature*, autant qu'il sera possible (art. 10).

Toute clause testamentaire qui impose à un bureau de bienfaisance l'intervention obligatoire d'un tiers dans les distributions à faire aux indigents, doit être réputée non écrite comme étant contraire aux lois du 7 frimaire an V et du 3 juin 1859 (1).

— Certains bureaux de bienfaisance possèdent des biens de fondation que le testateur a affectés à l'entretien des pauvres en général, en stipulant que ses parents pauvres seront préférés aux autres pauvres.

Ce droit de préférence n'est pas un droit civil. Il a un caractère politique. Les réclamations des parents pauvres du testateur ne sont pas de la compétence du pouvoir judiciaire. En chargeant les bureaux de bienfaisance de faire la répartition des secours à domicile et de déterminer, par conséquent, la nature, la quantité et la durée des secours à distribuer, le législateur a virtuellement décidé que les administrateurs des biens des pauvres peuvent seuls, à l'exclusion des tribunaux ordinaires, statuer sur les titres des personnes qui sollicitent ou qui réclament une part dans les revenus des fondations (Bruxelles, 27 mai 1893, *Pasic.*, 1893, II, 380).

— Les bureaux de bienfaisance ont seuls qualité pour régir les biens et revenus destinés à être distribués aux indigents. Cette prérogative a été consacrée dans les termes suivants par une délibération de l'administration centrale du département de Sambre-Meuse, en date du 27 ventôse an VII :

« Les biens et les revenus des tables des « pauvres et autres établissements de bienfaisance existants dans chaque commune « du département et qui se distribuent comme « secours à domicile, seront régis, administrés et distribués par un bureau de bienfaisance, sous la surveillance de l'administration municipale du canton, conformément « à la loi du 7 frimaire an V.

« Les commissions administratives des « hospices civils conserveront seulement « l'administration des biens et revenus des « hospices civils proprement dits, conformément à la loi du 16 vendémiaire « an V (2). »

L'autorité de cette délibération n'est pas limitée au territoire de la province de Namur. Elle a été approuvée et rendue commune aux neuf départements de la Belgique par un

(1) Arrêté royal du 11 septembre 1881, *Revue de l'admin.*, XXVIII, 400.

(2) Brixhe, *de l'Admin. des bureaux de bienfaisance* p. 153; Bivort, *Répertoire admin. du Hainaut*, p. 22, *Pasic.*, 1858, II, 160.

arrêté directorial du 12 messidor de la même année (1).

— Les bureaux de bienfaisance n'ont pas seulement pour mission de soulager matériellement les indigents, ils doivent aussi chercher à en réduire le nombre en les mettant à même, par une bonne instruction primaire, de subvenir à leurs besoins par le travail.

C'est pourquoi l'écolage des enfants pauvres est à la charge de ces établissements.

Ils ne peuvent pas, néanmoins, s'immiscer dans la gestion des biens affectés à l'enseignement public, ni construire des écoles, pas même des écoles gardiennes (2).

4. Les bourgmestre et échevins veillent à ce que dans chaque commune il soit établi un bureau de bienfaisance (loi comm., art. 92).

D'après les premières instructions ministérielles qui ont réglé l'exécution de la loi du 7 frimaire an v, il y avait un bureau de bienfaisance par canton, et chaque bureau central dirigeait des bureaux auxiliaires composés, dans chaque commune, du maire et des deux contribuables les plus imposés.

L'arrêté royal du 7 décembre 1822 a supprimé les bureaux centraux qui existaient dans les provinces de Brabant, Liége, Namur, Limbourg et Hainaut, et a chargé les administrations provinciales de veiller à ce qu'un bureau de bienfaisance soit établi dans chaque commune.

Cette organisation subsiste encore. La loi communale du 30 mars 1836, article 92, l'a complétée en disposant que, dans les communes dont la population excède 2,000 habitants, les bureaux de bienfaisance doivent établir des comités de charité, pour distribuer à domicile les secours aux indigents.

5. Les bureaux de bienfaisance sont dirigés par des commissions administratives de cinq membres, entièrement semblables à celles des hospices et composées de la même manière. (Voy. l'article Hôpitaux, n° 4.)

Les femmes peuvent-elles faire partie du bureau de bienfaisance?

Il est des fonctions publiques que les femmes ne peuvent pas exercer. Le bon sens, les traditions historiques les désignent suffisamment.

Mais aucune loi n'exclut les femmes des bureaux de bienfaisance. La raison, la saine entente des services de la bienfaisance, les traditions de l'assistance publique, l'esprit de la loi les convient à y prendre place (3).

Le ministre de la justice (M. Lejeune) s'est prononcé dans ce sens par une dépêche du 27 avril 1893, ainsi conçue : « La délibération « du Conseil communal de Monceau-sur- « Sambre du 11 mars dernier, nommant la « dame Bron, Alice, membre du bureau de « bienfaisance, n'est contraire à aucun texte « de loi. Aucune disposition légale ne pro- « nonce contre les femmes l'exclusion des « fonctions publiques, et l'état de dépen- « dance dans lequel la loi civile place la « femme mariée, les incapacités qu'elle éta- « blit pour les femmes quant à la tutelle et « aux conseils de famille, n'ayant pas pour « conséquence l'incapacité quant aux fonc- « tions publiques, on ne voit pas comment « on pourrait en déduire l'exclusion des « bureaux de bienfaisance (4). »

Les membres des bureaux de bienfaisance n'ont aucune rétribution et ne touchent personnellement aucun fonds; ils nomment un receveur, qui fait toutes les perceptions (loi du 7 frimaire an v, art. 5).

Cette nomination doit être approuvée de la même manière que celle du receveur des hospices. Le receveur est tenu de fournir un cautionnement (5).

L'article 3 de la loi du 16 vendémiaire an v, aux termes duquel le receveur des hospices

---

(1) L'original de cet arrêté se trouve au dépôt des archives nationales, à Paris. Il est ainsi conçu :

« Paris, le 12 messidor an VII de la République française, « une et indivisible.

« Le Directoire exécutif, ouï le rapport du ministre de « l'intérieur, vu les dispositions des lois des 16 vendémiaire « et 7 frimaire an v, arrête ce qui suit :

« Art. 1er. La délibération de l'administration centrale « du département de Sambre-et-Meuse du 27 ventôse der- « nier, relative aux attributions des commissions des hos- « pices et des bureaux de bienfaisance, est confirmé.

« Art. 2. Les dispositions de cette délibération sont « rendues communes aux commissions des hospices et bu- « reaux de bienfaisance des autres départements réunis.

« Art. 3. Le ministre de l'intérieur est chargé de l'exécu- « tion du présent arrêté, qui ne sera pas imprimé.

« *(Signé)* Merlin, Barras, Gohier. »

(2) Dépêche min. du 20 août 1886, *Bulletin inter.*, 1886, p. 730.

(3) Lejeune, ministre de la justice, Ch. des représ., 18 mai 1893, *Ann. parl.*, p. 1478. Voy. la *Revue com n.*, XXVI, 182.

(4) *Belg. jud.*, LI, 671.

(5) Voy l'article Hopitaux, nos 17 et 18.

doit être pris hors du sein de la commission, est applicable analogiquement aux receveurs des bureaux de bienfaisance (1).

— Le bureau a le droit de charger un de ses membres des fonctions de secrétaire, à la condition que, dans ce cas, ces fonctions ne soient pas rétribuées.

Il peut aussi nommer un secrétaire rétribué hors de son sein (2).

— Aucun texte de loi n'a déclaré incompatibles les fonctions de secrétaire et celles de receveur d'un bureau de bienfaisance. Mais il paraît convenable d'appliquer à ces fonctions, autant que faire se peut, la disposition légale portant qu'il y a incompatibilité entre les fonctions de receveur communal, d'une part, et celles de secrétaire communal, d'autre part (3) (lois élect. coord., art. 239).

6. Les règles qui sont établies pour la gestion des biens des hospices, sont applicables à l'administration des biens des bureaux de bienfaisance. Voy. l'article Hôpitaux, nos 45 et suiv.

7. Les bureaux de bienfaisance sont soumis au contrôle de l'autorité supérieure, comme tous les établissements d'utilité publique.

La loi du 16 messidor an VII, relative à l'administration des hospices civils, dispose, articles 10 à 12, que l'administration qui a la surveillance immédiate des hospices a le droit d'approuver ou d'improuver tous les arrêtés pris par les commissions. Voy. l'article Hôpitaux, n° 38.

La loi du 7 frimaire an V n'a pas étendu cette disposition aux bureaux de bienfaisance.

Toutefois, ces établissements sont placés sous la surveillance des collèges échevinaux par l'article 91 de la loi communale.

8. La dotation des bureaux de bienfaisance comprend :

A. Les biens dont le produit était anciennement affecté à des distributions de secours à domicile et qui ont été restitués aux bureaux de bienfaisance en exécution de la loi du 20 ventôse an V, article 1er;

B. Les biens et rentes celés au domaine, qui ont été révélés à leur profit (loi du 4 ventôse et arrêté du 9 fructidor an IX);

C. Le produit des loteries destinées à des actes de bienfaisance et autorisées par l'administration supérieure (loi du 31 décembre 1851, art. 7). Voy. l'article Loteries, n° 3.

9. *D.* Le produit des dons et legs qu'ils sont autorisés à recevoir, en vertu de la loi du 7 frimaire an V, article 8, et de la loi communale, article 76, n° 3.

Les bureaux de bienfaisance ont seuls capacité pour recueillir et pour régir les libéralités qui ont pour objet la répartition des secours à domicile.

On doit réputer non écrite la clause testamentaire qui stipule au profit d'un tiers la faculté de régler la distribution de ces secours.

Telle est la clause testamentaire suivant laquelle la somme d'argent léguée aux pauvres d'une commune sera distribuée par le curé (4).

Les clauses de ce genre et, généralement, toutes les conditions contraires aux lois sont nulles et non avenues, quand même le testateur aurait expressément déclaré que si la condition n'est pas exécutée, il révoque le legs (5).

Est-il permis aux donateurs de spécifier les catégories de personnes appelées à bénéficier de leurs libéralités?

Ils peuvent, sans nul doute, donner ou léguer au profit de telle ou telle catégorie de pauvres ou de misérables, par exemple au profit des vieillards, au profit des orphelins, au profit des sourds-muets. Le bureau de bienfaisance est, en effet, le représentant des malheureux en général et de chaque catégorie de malheureux en particulier.

Le gouvernement n'admet pas d'autre spécification. Il a, notamment, refusé d'approuver une donation dont le revenu devait être distribué annuellement à des cultivateurs devenus invalides.

Si l'on peut, dit à ce sujet l'arrêté royal du 18 novembre 1880, reconnaître aux fondateurs le droit de déterminer les catégories de personnes appelées à profiter de leurs

(1) *Revue de l'admin.*, XXVI, 57.

(2) Dépêche du min. de la justice, du 22 août 1879, *Revue de l'admin.*, XXVI, 535.

(3) *Revue de l'admin.*, XXVI, 57.

(4) Arrêté royal du 27 juin 1892, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 247.

(5) Arrêté royal du 14 janvier 1880, *Moniteur* du 24 janvier. Voy. l'article Établissements publics, nos 28 et suiv.

libéralités, il est néanmoins indispensable, pour que cette désignation puisse être admise, que la qualité des personnes instituées soit *une cause déterminante de misère*. Tel est le cas pour les secours institués en faveur des malades, des vieillards et des orphelins; mais il n'en saurait être ainsi de l'exercice de telle ou telle profession, lequel n'entraîne pas par lui-même l'indigence et ne peut, en conséquence, servir de base pour l'attribution des secours (1).

Le gouvernement a également refusé aux hospices de Bruxelles l'autorisation d'accepter un legs de 10,000 francs fait en faveur des pauvres de l'Église évangélique, par le motif que la bienfaisance publique ne peut pas faire entre les indigents des distinctions fondées sur la différence des religions qu'ils professent (2).

10. *E.* Le produit des droits accordés aux indigents sur les billets d'entrée aux spectacles, bals, concerts, etc. Voyez l'article Hopitaux, nº 32.

11. *F.* Le produit des quêtes autorisées par les lois.

L'article 8 de la loi du 7 frimaire an v porte que « chaque bureau de bienfaisance « recevra les dons qui lui seront offerts ».

Il suit de ce texte que les bureaux de bienfaisance ont le droit de solliciter des dons, de faire en tous lieux des quêtes ou des collectes en faveur des pauvres.

L'exercice public des cultes ayant été rétabli en l'an x, le gouvernement, en même temps qu'il rendait au clergé la faculté de disposer des églises et des temples, reconnut expressément aux administrateurs des bureaux de bienfaisance le droit d'y pénétrer pour y faire des quêtes.

L'arrêté ministériel du 5 prairial an xi autorisait les bureaux de bienfaisance « à « faire quêter dans tous les temples consa- « crés à l'exercice des cérémonies reli- « gieuses et à confier la quête, soit aux filles « de charité vouées au service des pauvres « et des malades, soit à telles autres dames « qu'ils le jugeront convenable ».

Cet arrêté a été abrogé par le décret du 12 septembre 1806, qui a été porté, suivant le rapport de Portalis, ministre des cultes, en vue de faire cesser les conflits qui se produisaient entre les curés, d'une part, et les bureaux de bienfaisance, d'autre part, et d'empêcher les bureaux de bienfaisance « de disposer arbitrairement des églises, d'y « faire des incursions quand et comme ils le « voudraient, sans être astreints à aucun « ordre et sans autre règle que leur propre « volonté ».

Le décret de 1806 autorise uniquement les administrateurs des bureaux de bienfaisance à faire *par eux-mêmes* des quêtes dans chaque église de l'empire.

Cet office leur est personnel et n'est pas susceptible d'être délégué à des personnes tierces (Liège, 6 décembre 1862, *Pasic.*, 1863, II, 84).

Le décret du 12 septembre 1806 chargeait les évêques de déterminer le nombre des quêtes de bienfaisance, les jours et les offices où elles devaient avoir lieu.

Ce régime restrictif a été remplacé par l'article 75 du décret du 30 décembre 1809, ainsi conçu :

« Tout ce qui concerne les quêtes dans les « églises sera réglé par l'évêque, sur le rap- « port des marguilliers, sans préjudice des « quêtes pour les pauvres, lesquelles devront « toujours avoir lieu dans les églises toutes « les fois que les bureaux de bienfaisance le « jugeront convenable. »

L'arrêté royal du 22 septembre 1823 a confirmé cette prérogative dans les termes suivants :

« On pourra continuer, sur le pied actuel, « les collectes de deniers ou d'autres valeurs « faites dans les églises... par des institu- « tions... de bienfaisance reconnues. »

Le droit de collecter au profit des pauvres est donc resté tel qu'il était en 1809. L'étendue de ce droit est encore fixée par l'article 75 du décret organique des fabriques d'église.

La disposition de ce décret qui autorise les évêques à régler, sur le rapport des marguilliers, tout ce qui concerne les quêtes dans les églises, est placé sous la rubrique *de la régie des biens de la fabrique*.

Les règlements diocésains sur cet objet n'ont aucune force en ce qui concerne les quêtes pour les pauvres, lesquelles, dit le décret, doivent *toujours* avoir lieu dans les églises, *toutes les fois* que les bureaux de bienfaisance le jugent convenable.

(1) *Revue comm.*, XIV, 87. Voy. l'article Hopitaux, nº 28.
(2) Arrêté royal du 17 septembre 1894, *Revue de l'admin.*, XLI, 488.

On doit, notamment, considérer comme étant sans valeur la disposition réglementaire portant que les quêteurs se suivront dans l'ordre suivant : 1° le quêteur de la fabrique de l'église; 2° les quêteurs des confréries; 3° celui du bureau de bienfaisance (1).

Le droit de quêter pour les pauvres dans les églises appartient exclusivement aux bureaux de bienfaisance, parce qu'ils sont les seuls représentants légaux des pauvres.

Il s'agit ici des pauvres en général, des pauvres pris en masse ou par catégories.

Comme individu, le pauvre a la même capacité qu'un citoyen quelconque. Chacun peut lui faire une aumône ou lui faire parvenir une aumône par l'intermédiaire d'un prêtre ou d'une autre personne.

Les indigents considérés collectivement constituent une personne incertaine et ne peuvent légalement recevoir ce qu'on leur donne que parce qu'ils ont pris corps dans une personne civile établie par la loi. Leur personnification n'est autre chose qu'une fiction législative.

Le seul corps moral qui personnifie les pauvres en général (autres que ceux qui sont recueillis dans les hospices), c'est le bureau de bienfaisance.

Le bureau de bienfaisance existe comme personne civile en vertu de la loi du 7 frimaire an v. C'est en vertu de cette loi qu'il représente les indigents.

Aucune autre personne civile n'a été créée par d'autres lois en vue du même objet.

Quelques auteurs pensent que les évêques ont encore aujourd'hui le droit, qu'ils avaient autrefois, d'ordonner ou d'autoriser, en faveur des pauvres, des quêtes dont le produit reste aux mains du curé. C'est, disent-ils, ce qui se pratique tous les jours (2).

On appuie cette affirmation sur l'article 76 de la loi du 18 germinal an x, qui porte : « Il sera établi des fabriques pour veiller à « l'entretien et à la conservation des temples « et à l'administration des aumônes. »

Mais cet article n'a pour objet, comme le dit Merlin, que les aumônes offertes pour les frais du culte, l'entretien et la conservation des temples (3).

L'interprétation de Merlin trouve sa confirmation dans l'article 1er du décret du 30 décembre 1809, aux termes duquel « les « fabriques... sont chargées de veiller à l'en- « tretien et à la conservation des temples, « d'administrer *les aumônes* et les biens, « rentes et perceptions autorisées par les « lois et règlements, les sommes supplémen- « taires fournies par les communes, *et géné-* « *ralement tous les fonds qui sont affectés à* « *l'exercice du culte* ».

L'article 36, qui énumère avec précision les revenus des fabriques, dit textuellement que ces revenus comprennent notamment « les quêtes faites pour les frais du culte ».

Il s'agit évidemment dans ces deux articles des aumônes qui ont pour objet les frais du culte, et non de celles qui ont pour but le soulagement des indigents.

Cette distinction se révèle également dans l'article 75 du décret de 1809, ainsi conçu : « Tout ce qui concerne les quêtes dans les « églises sera réglé par l'évêque, sur le « rapport des marguilliers, sans préjudice « des quêtes pour les pauvres, lesquelles « devront toujours avoir lieu..., etc. »

Le législateur oppose clairement les quêtes pour les pauvres à celles qui doivent être réglées par l'évêque et qui ont le culte pour objet.

L'administration des aumônes dévolue aux fabriques par la loi du 18 germinal an x n'a donc pour objet que les aumônes pour les frais du culte (4).

La jurisprudence est fixée dans ce sens.

Chaque espèce d'établissements, dit un arrêt de la cour de cassation, est instituée en vue d'attributions spéciales qui ne peuvent être envahies par les autres. Or, les bureaux de bienfaisance ont seuls reçu de la loi la mission de quêter dans les temples au profit des pauvres; l'exercice de ce droit ne peut être paralysé ou entravé par des quêtes rivales organisées pour le même objet, sans contrôle ni responsabilité quelconque. L'article 75 du décret du 30 décembre 1809, portant que tout ce qui concerne les quêtes dans les églises est réglé par les évêques, est donc exclusivement relatif aux quêtes à faire par les fabriques, pour les nécessités du

(1) *Revue comm.*, XIV, 247.

(2) Carré, *Gouvernement des paroisses*, nos 107 et 311.

(3) *Répertoire*, v° *Aumônes*, n° 3. L'opinion de Merlin a d'autant plus de poids qu'il était ministre de la justice en l'an v et qu'il connaissait mieux que personne la portée de la loi du 7 frimaire an v, organique des bureaux de bienfaisance.

(4) Conclusions Detroz, *Belg. jud.*, XXV, 664.

culte, en exécution de l'article 36 du même décret; il n'a point délégué aux évêques le pouvoir d'autoriser les quêtes dans les églises par toutes personnes et pour quelque objet que ce soit (1).

Quelques auteurs pensent qu'il convient de faire une distinction entre les aumônes qui sont recueillies pour être distribuées instantanément et les capitaux qui sont donnés pour que les revenus en soient employés au soulagement des pauvres. Toutes les fois qu'une libéralité a pour objet des fonds ou des capitaux dont les revenus doivent être périodiquement distribués, le bureau de bienfaisance est la seule personne morale qui peut les acquérir. Il en est autrement des libéralités qui ne revêtent pas le caractère de fondations. Aucun texte formel n'attribue aux bureaux de bienfaisance le privilège de distribuer des aumônes. La charité est libre, et les particuliers peuvent choisir, pour l'exercer, des distributeurs autres que les bureaux de bienfaisance. Si le produit des quêtes faites dans les églises par les administrateurs des bureaux de bienfaisance, en exécution de l'arrêté du 5 prairial an XI, doit être versé dans les caisses de ces bureaux, cette attribution spéciale n'existe pas à l'égard des quêtes faites pour les pauvres par le curé ou son délégué : c'est au curé qu'il appartient de distribuer le montant de ces quêtes (2).

Cette distinction paraît arbitraire. Si des garanties sont désirables quand il s'agit d'assurer la conservation des capitaux affectés au soulagement des pauvres, elles ne le sont pas moins quand il s'agit de distribuer immédiatement ces capitaux.

En résumé, il résulte des textes qui viennent d'être analysés que le droit de quêter au profit des pauvres est institué par la loi, et que l'exercice en a été attribué aux institutions de bienfaisance publiques, exclusivement.

Nul ne peut exercer ce droit sans une délégation expresse ou tacite des administrations charitables, et ceux qui l'exercent, avec ou sans délégation, doivent rendre des comptes à ces administrations (3).

12. *G.* Le produit des collectes à domicile.

Le droit de faire ces collectes dérive de la loi du 7 frimaire an V, article 8, aux termes duquel chaque bureau de bienfaisance peut recevoir les dons qui lui sont offerts.

Il a été consacré de nouveau par l'arrêté royal du 23 septembre 1823.

Le droit de collecter au profit des pauvres appartient sans restriction aux bureaux de bienfaisance, qui sont leurs représentants légaux.

L'arrêté royal du 22 septembre 1823 dispose que tous autres établissements ou particuliers qui voudront faire des collectes à domicile pour adoucir des calamités et des malheurs, devront, au préalable, en obtenir l'autorisation par écrit :

a. De l'administration communale, si la collecte n'a lieu que dans une commune;

b. De la Députation provinciale, quand la collecte se fait dans plus d'une commune;

c. Du Roi, si la collecte s'étend sur plus d'une province. Voy. l'article COLLECTES.

— Les aumônes recueillies dans l'intérêt des pauvres en général ou d'une catégorie de pauvres, par exemple dans l'intérêt des indigents atteints du choléra, sont une sorte de propriété commune dont l'administration appartient aux bureaux de bienfaisance, par application de l'article 4 de la loi du 7 frimaire an V, portant que les bureaux de bienfaisance ont pour fonction de faire la répartition des secours à domicile.

Il résulte de là que les particuliers qui font des collectes *pour adoucir des calamités et des malheurs,* agissent comme mandataires ou, tout au moins, comme auxiliaires des bureaux de bienfaisance. Ils sont comptables envers ceux-ci des deniers qu'ils ont recueillis, soit qu'ils aient été autorisés à collecter par l'administration, soit qu'ils aient agi sans autorisation (4).

13. *H.* Le produit des troncs placés dans les lieux publics.

L'arrêté du 5 prairial an XI, pris en exécution de l'article 8 de la loi du 7 frimaire an V, porte que les administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance sont autorisées à faire poser dans tous les temples, ainsi que dans les édifices affectés à la tenue des corps civils, militaires et judiciaires, dans tous les établissements d'humanité et dans tous les

(1) Cass. 24 juillet 1862, *Pasic.*, 1862, I, 394.

(2) Caen, 12 janvier 1881, *Pasic. franç.*, 1884, p. 353-362. Voy. la notice approbative de M. Labbé, *ibid.*, p. 356.

(3) Trib. de Liège, 1er mai 1867, *Belg. jud.*, XXV, 651.

(4) Trib. de Liège, 1er mai 1867, *Belg. jud.*, 1867, p. 651, et trib. de Termonde, 24 juillet 1868, *Belg. jud.*, 1868, p. 1245.

autres lieux où l'on peut être excité à faire la charité, des troncs destinés à recevoir les aumônes et les dons que la bienfaisance individuelle voudrait y déposer.

Les fabriques d'église ont également le droit de poser des troncs, mais seulement dans les églises et pour les frais du culte. Voy. le décret du 30 décembre 1809, art. 36.

14. En cas d'insuffisance des ressources des bureaux de bienfaisance, les Conseils communaux sont tenus de leur allouer des subventions. Voy. l'article Hôpitaux, n° 33.

Cette charge est devenue accablante pour les finances communales, grâce aux pratiques vicieuses de l'assistance publique. Les distributions de secours à domicile ont pris presque partout un caractère permanent, ce qui produit deux résultats funestes. D'une part, on dissipe en vaines prodigalités le produit des impôts, ou, ce qui revient au même, des fondations charitables; et, d'autre part, on anéantit chez les pauvres le sentiment de la responsabilité, ce sentiment qui est lié à la dignité personnelle et qui leur inspire l'amour du travail, de l'ordre et de l'économie (1).

C

CABARETS.

Il entre dans les attributions du pouvoir municipal d'assurer le maintien du bon ordre dans les cabarets. Mais il n'a pas le droit de soumettre l'ouverture des cabarets à la nécessité irritante d'une autorisation préalable. Celui qui prend une patente de cabaretier acquiert le droit corrélatif d'exercer la profession mentionnée dans cette patente (2).

Sous le régime de la loi du 28 pluviôse an VIII, les préfets faisaient les règlements sur la police des cabarets. Le préfet de l'Escaut, notamment, détermina, par un arrêté en date du 15 germinal an IX, l'heure à laquelle tous les cabarets et autres lieux publics de son département devaient être fermés.

Les Députations permanentes des États provinciaux se sont arrogé le même pouvoir sous le régime hollandais.

Aujourd'hui, les autorités communales ont recouvré le droit exclusif de faire des règlements sur cet objet. Voy. les articles Pouvoir communal, n° 4; — Conseil provincial, n° 29; — Association (Liberté d'), n° 5.

Lorsqu'un règlement local défend aux citoyens de se trouver dans les cabarets après une certaine heure, par exemple après 10 heures du soir, ce règlement se réfère nécessairement, en ce qui concerne l'heure à laquelle cette défense vient à cesser, au moment où le jour succède à la nuit, suivant le cours naturel des saisons (cass., 6 octobre 1854, *Pasic.*, 1854, I, 432).

Les officiers de police ont le droit de pénétrer à toute heure du jour et de la nuit dans les cabarets, pour prendre connaissance des contraventions aux règlements. Voyez l'article Domicile (Inviolabilité du).

Les cabaretiers doivent également souffrir les visites de la gendarmerie; mais celles-ci ne sont jamais permises après l'heure de la retraite (loi du 28 germinal an VI, art. 129, et arrêté du 30 janvier 1815, art. 17).

L'arrêté du Prince souverain, du 1er octobre 1814, disposait :

« Art. 4. Les portes des cabarets et autres « lieux dans lesquels l'on débite des bois- « sons, seront fermées pendant la durée des « temps consacrés à l'office divin de la « paroisse où les dits cabarets se trouvent « situés. »

Cette disposition, incompatible avec l'article 15 de la Constitution, est aujourd'hui abrogée.

(1) Séance de la Chambre des représentants, du 17 novembre 1873.

(2) Loi du 21 mai 1819, art. 2; cass., 25 mai 1840; trib. de Courtrai, 28 novembre 1891, *Pasic.*, 1892, III, 201.

Voyez les articles ASSOCIATION (LIBERTÉ D'), n°s 5 et 6; — LIBERTÉ DE CONSCIENCE, nº 48; — POLICE COMMUNALE, nº 10.

CADASTRE.

Voyez l'article IMPÔTS, nº 17.

CAISSE DES ACCIDENTS DU TRAVAIL.

La loi du 21 juillet 1890 est ainsi conçue :

« ART. 1er. A l'occasion du XXVe anniversaire de l'inauguration de S. M. Léopold II, il est institué une Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail.

« ART. 2. La Caisse jouira de la personnification civile. Elle pourra recevoir par dons ou legs; mais les libéralités à son profit n'auront leur effet que pour autant qu'elles aient été autorisées dans les formes établies par l'article 76 de la loi communale.

« ART. 3. Il lui est alloué à charge du Trésor public un capital de deux millions de francs qui sera affecté à l'acquisition de titres de la dette publique. Ces titres seront inscrits en son nom au grand-livre de la dette publique.

« Tous les dons et legs faits à la Caisse seront également affectés à l'acquisition de pareils titres.

« ART. 4. Les ressources de la Caisse seront affectées soit à encourager l'assurance contre les accidents du travail, soit à l'octroi de secours aux victimes de semblables accidents ou à leurs familles.

« ART. 5. L'administration de la Caisse sera confiée à un collège de cinq membres nommés par le gouvernement. Ils éliront eux-mêmes leur président. Leurs fonctions seront gratuites. Il pourra être nommé un secrétaire, dont la rémunération sera fixée par arrêté royal. »

L'organisation de la Caisse de prévoyance fait l'objet des arrêtés royaux du 10 octobre 1890 et du 21 février 1891.

CAISSE D'AMORTISSEMENT.

Voy. l'article DETTES DE L'ÉTAT, nº 11.

CAISSE CENTRALE DES ARTISTES BELGES.

Voy. l'article ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, nº 36.

CAISSE DES DÉPOTS ET CONSIGNATIONS.

SOMMAIRE.

1. *Objet de l'institution.*
2. *Le service de la Caisse est fait par les conservateurs des hypothèques.*
3. *Les reconnaissances des consignations sont à talon.*
4. *Placement des sommes consignées.*
5. *Les arrérages des sommes déposées ou consignées sont attribuées au Trésor.*
6. *La Caisse a une personnalité indépendante de celle du Trésor public.*
7. *Taux des intérêts qu'elle bonifie aux déposants.*
8. *Prescription des intérêts.*
9. *Remboursement des sommes consignées.*

1. La loi prescrit, recommande ou permet, dans plusieurs cas, de déposer des sommes d'argent dans la Caisse de l'État, afin d'en assurer la conservation.

La gestion de ces sommes est confiée à une administration spéciale, qui s'appelle la Caisse des dépôts et consignations et qui ressortit au département des finances.

La Caisse des dépôts et consignations est administrée par le même directeur et surveillée par la même commission que la Caisse d'amortissement. Toutefois les comptes et les registres de chaque caisse sont tenus séparément, et leurs fonds ne peuvent jamais être confondus (loi du 15 novembre 1847, art. 1er).

La Caisse des dépôts et consignations est chargée de recevoir les consignations autorisées par la loi à quelque titre que ce soit, même quand la loi n'indique pas le lieu de la consignation, même quand elle désigne une caisse publique autre que la Caisse instituée par la loi du 15 novembre 1847 (arr. roy. du 2 novembre 1848, art. 13 et 14, nº 15).

La Caisse des dépôts et consignations reçoit notamment :

a. Les cautionnements en numéraire exigés des personnes qui prennent part aux adjudications, ou qui obtiennent des concessions de travaux d'utilité publique (1);

b. Les cautionnements des comptables et d'autres agents de diverses administrations publiques soumis à cette obligation (loi du 15 novembre 1847, art. 7);

(1) Voy. l'article TRAVAUX PUBLICS, nº 34.

c. Les deniers provenant de successions vacantes;

d. Ceux qui appartiennent à des absents;

e. Les indemnités du chef d'expropriation pour cause d'utilité publique;

f. Les sommes provenant de saisies-arrêts et de saisies-exécutions (arr. roy. du 2 novembre 1848, art. 13 et 14);

g. Les sommes appartenant à des mineurs ou à des interdits. Le conseil de famille peut ordonner que ces sommes, en attendant un emploi définitif, soient versées par le tuteur à la Caisse des dépôts et consignations, à la diligence du subrogé tuteur ou d'un membre du conseil de famille (loi du 16 décembre 1851, art. 55 et suiv.).

2. La recette du fonds des consignations a lieu par les conservateurs des hypothèques; ils en opèrent le remboursement et en payent les intérêts (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 19).

3. Les reconnaissances des consignations sont à talon; elles forment titre envers la Caisse des dépôts et consignations, à la charge, par les déposants, de les faire viser et séparer des talons, dans les vingt-quatre heures, par les fonctionnaires et agents administratifs à désigner à cet effet (loi du 28 décembre 1867, art. 8).

Antérieurement à l'année 1846, lorsqu'un versement était fait entre les mains du caissier de l'État, il en était donné récépissé sans imputation et sans talon. Le caissier n'avait pas à s'enquérir du service pour lequel le versement se faisait, et il délivrait une quittance sans imputation de versement.

La loi du 15 mai 1846 a établi le régime des récépissés à talon. Elle dispose, article 4 : « Tout versement ou envoi en numéraire et « autres valeurs fait dans les caisses de l'État « pour un service public, donne lieu à la « délivrance d'un récépissé à talon avec « imputation de versement. Ce récépissé est « libératoire et forme titre envers le Trésor « public, à charge, toutefois, par la partie « versante de le faire viser et séparer de son « talon, dans les vingt-quatre heures, par les « fonctionnaires et agents à désigner à cet « effet. »

Le fait et la nature de chaque versement sont ainsi authentiquement constatés par un document dressé en double, savoir : le talon que retient le caissier de l'État, et le récépissé qui est remis à la partie versante et qui doit être visé par l'agent du Trésor et annoté dans les écritures de la Trésorerie générale.

Ce régime a été appliqué aux versements que reçoit la Caisse des dépôts et consignations. Les reconnaissances des consignations sont à talon. Elles énoncent les noms, prénoms et qualités des déposants et des parties saisies, la cause et le montant des consignations (instruction concernant le service des agents du Trésor, art. 155, formant le n° 1 du *Recueil admin. de la Trésorerie*).

Ce sont les conservateurs des hypothèques qui délivrent ces reconnaissances aux agents du Trésor. Ceux-ci les visent et les séparent des talons (instruction du directeur général de la Trésorerie, du 22 décembre 1868, § 1er, *Recueil admin. de la Trésorerie*, n° 45).

4. Les sommes déposées ou consignées sont placées en rentes sur l'État ou en obligations du Trésor. Les opérations de placement, ainsi que les transferts ou mutations, se font sous l'autorité immédiate du ministre des finances (loi du 28 décembre 1867, art. 11).

Le ministre n'est pas tenu de soumettre ces placements et ces réalisations à l'avis préalable de la commission de surveillance de la Caisse. Il en est seul responsable.

5. Les arrérages résultant du placement des fonds consignés sont attribués au Trésor, à la charge par celui-ci d'acquitter les intérêts courus au profit des tiers pour le compte et à la décharge de la Caisse des dépôts et consignations, d'après le taux fixé par les lois et règlements, et d'en régler les comptes avec la dite Caisse.

En conséquence, on porte annuellement :

a. Au budget des voies et moyens et dans les comptes, les arrérages à percevoir au profit du Trésor;

b. Au budget des dépenses et dans les comptes, les intérêts à payer aux tiers (loi du 15 novembre 1847, art, 14).

6. La recette, le remboursement et le payement d'intérêts des consignations sont imputés sur l'exercice de l'année (arr. roy. du 2 novembre 1848, art. 15).

Cette disposition concerne uniquement les intérêts des sommes consignées. L'État per-

çoit le produit des fonds de consignation (1), et, d'un autre côté, il se charge de payer aux intéressés un intérêt dont le taux normal est calculé à 2 1/2 p. c. (2).

Quant aux capitaux consignés, ils sont dus par la Caisse des consignations, et non par le Trésor public.

7. La loi du 28 nivôse an XIII, article 2, dispose : « La Caisse d'amortissement tiendra « compte aux ayants droit de l'intérêt de « chaque somme consignée, à raison de « 3 p. c. par année; cet intérêt courra du « soixantième jour après la consignation « jusqu'à celui du remboursement. »

Le terme de soixante jours accordé à la Caisse pour convertir les dépôts en rentes sur l'État a paru excessif. Il a été modifié par la loi du 28 décembre 1867, qui dispose :

« Art. 6. L'intérêt des consignations et des « cautionnements qui leur sont assimilés « court du 1er du mois qui suit celui du ver- « sement; il cesse le dernier jour du mois « qui précède le remboursement. Le mois « est compté à raison de trente jours. »

Le taux normal de ces intérêts est réglé à 3 p. c. par la loi du 28 nivôse an XIII, article 2.

La loi du 28 décembre 1867, article 7, a disposé que le taux d'intérêt des fonds des enfants mineurs, des interdits, des absents et des faillis peut être modifié, par arrêté royal, dans les limites de 3 à 4 1/2 p. c.

L'arrêté royal du 20 octobre 1884, pris en exécution de cette loi, avait fixé à 3 p. c. l'intérêt des fonds consignés pour le compte des faillites, et à 3 1/2 p. c. l'intérêt des fonds consignés au profit des mineurs et des interdits sous tutelle.

Actuellement, la loi annuelle qui contient le budget de la dette publique fixe à 3 p. c. l'intérêt des cautionnements versés en numéraire dans les caisses du Trésor; mais elle limite à 2 1/2 p. c. l'intérêt des consignations en général, ainsi que des cautionnements assimilés aux consignations par l'article 7 de la loi du 15 novembre 1847, ce qui comprend notamment les cautionnements des comptables et d'autres agents de diverses administrations publiques soumis à cette obligation.

La loi budgétaire annuelle fixe à 3 p. c. l'intérêt des fonds consignés au profit de mineurs et d'interdits, en vertu de la loi du 16 décembre 1851 (3).

(1) Voy. la loi du 30 décembre 1889, contenant le budget des voies et moyens pour l'exercice 1890, art. 32.

(2) Loi du 26 décembre 1889, contenant le budget de la dette publique, art. 24

8. Les intérêts des consignations non litigieuses sont payables par année (arr. roy. du 24 novembre 1868, art. 7).

L'article 2277 du Code civil est applicable aux intérêts des consignations non litigieuses (loi du 28 décembre 1867, art. 9).

Ces intérêts se prescrivent donc par cinq ans.

Il faut, pour interrompre cette prescription, une réclamation telle qu'elle est requise par le Code civil, article 2244, c'est-à-dire une citation en justice, un commandement ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire (cass., 19 mars 1885, *Pasic.*, 1885, I, 96).

Le délai établi par l'article 2277 du Code civil ne concerne pas les consignations litigieuses.

Est considérée comme litigieuse, toute consignation dont les ayants droit ne peuvent disposer, soit par suite d'un empêchement légal, soit par suite d'un empêchement de fait indépendant de leur volonté, par exemple la consignation provenant de la vente des meubles d'un négociant failli (arr. roy. du 24 novembre 1868, art. 7, § 3; Bruxelles, 28 mars 1876, *Pasic.*, 1876, II, 253).

9 Le remboursement des sommes consignées s'effectue dans le lieu où la consignation a été faite, dix jours après la notification, faite aux préposés de la Caisse, de l'acte ou du jugement qui en a autorisé le remboursement (loi du 25 nivôse an XIII, art. 4).

Les consignations faites par des débiteurs au profit de leurs créanciers peuvent être retirées tant que ceux-ci ne les ont point acceptées (code civ., art. 1261).

La Caisse des consignations ne peut réclamer que la remise de son propre récépissé, revêtu de la décharge du consignateur, pour faire, quand elle en est requise, le remboursement des consignations volontaires qui n'ont été accompagnées ni suivies d'aucune acceptation ou opposition dûment notifiée.

Mais, dans le cas d'une acceptation ou opposition régulièrement notifiée, le remboursement ne peut s'effectuer qu'à la vue et sur la

(3) Loi du 28 mai 1894, chap. III, art. 25 et 27.

remise d'un jugement ou d'un acte notarié contenant le consentement des tiers acceptants ou opposants (avis du Conseil d'État, du 16 mai 1810).

Le remboursement des consignations volontaires non acceptées et non frappées d'opposition doit avoir lieu dans les dix jours de la demande en restitution (argum. de la loi du 28 nivôse an XIII, art. 4).

CAISSE D'ÉPARGNE ET DE RETRAITE.

SOMMAIRE.

1. L'objet des caisses d'épargne est de recueillir les économies des travailleurs et de les faire fructifier par des placements intelligents.

L'article 92 de la loi communale dispose que, dans toutes les villes manufacturières, le Collège échevinal veille à ce qu'il soit établi une caisse d'épargne.

Cette prescription n'a reçu d'exécution que dans sept localités, savoir : Bruxelles, Louvain, Nivelles, Malines, Mons, Tournai et Ostende.

La loi du 16 mars 1865 a institué une Caisse générale d'épargne.

Le gouvernement patronne et garantit les opérations de cet établissement. Il s'est réservé le droit de nommer le personnel qui l'administre.

Les placements des fonds déposés à la Caisse d'épargne sont combinés de manière qu'une partie demeure complètement disponible et qu'une autre partie puisse être réalisée sur-le-champ; une troisième partie est immobilisée dans des conditions telles que la Caisse est à même de la donner en garantie des emprunts qu'elle serait obligée de contracter dans des époques de crise. Le fonds de roulement, qui est toujours disponible, reste dans la caisse de la Banque Nationale (loi du 16 mars 1865, art. 27).

La part de l'actif destinée à être placée provisoirement est utilisée d'une des manières suivantes :

I. Escompte de lettres de change et billets à ordre.

La Caisse d'épargne peut escompter les effets qui sont créés, non seulement par des commerçants, mais encore par des propriétaires de biens fonds ou autres personnes non commerçantes. Ses opérations sont, sous ce rapport, le complément de celles de la Banque Nationale.

Elle a été expressément autorisée par la loi du 21 juin 1894 à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits soit aux agriculteurs, soit aux sociétés coopératives de crédit agricole.

Ces prêts sont assimilés, suivant leur forme et leur durée, soit aux placements provisoires, soit aux placements définitifs de la Caisse d'épargne, et réalisés à l'intervention des comptoirs qui sont établis dans les localités où l'utilité en est reconnue.

II. Avances sur effets de commerce, bons de monnaie ou d'affinage du pays ou de l'étranger.

III. Avances sur warrants.

IV. Avances sur fonds publics belges ou des États étrangers, des communes ou des provinces, actions ou obligations de sociétés belges (art. 28).

La part de l'actif de la Caisse d'épargne destinée à un placement définitif est rendue productive par l'achat de valeurs des quatre catégories suivantes :

I. Fonds publics belges ou autres valeurs garanties par l'État;

II. Obligations sur les provinces, les villes ou les communes de la Belgique;

III. Cédules ou prêts hypothécaires;

IV. Obligations des sociétés belges qui, depuis cinq ans consécutifs au moins, ont fait face à tous leurs engagements au moyen de leurs ressources ordinaires (art. 29).

La Caisse générale d'épargne est autorisée à traiter des opérations d'assurance mixte sur la vie ayant pour but de garantir le remboursement à une échéance déterminée — ou à la mort de l'assuré si elle survient avant cette échéance — des prêts consentis pour la construction ou l'achat d'une habita-

tion (loi du 9 août 1889, art. 8, et arr. roy. du 6 juillet 1891).

2. Une Caisse de retraite est annexée à la Caisse d'épargne. Elle lui est réunie sous le rapport administratif; mais leurs comptabilités et leurs capitaux sont séparés.

Elle a pour objet la création de rentes viagères au profit des déposants ou de personnes tierces désignées par eux.

Les rentes peuvent être immédiates ou différées. Elles peuvent être constituées avec ou sans réserve du capital au décès de l'assuré (loi du 16 mars 1865, art. 42 et 43).

Le maximum des rentes accumulées ne peut pas dépasser 1,200 francs (art. 47 de la même loi, modifié par celle du 1er juillet 1869).

Les rentes afférentes à chaque versement s'acquièrent d'après des tarifs à régler par arrêté royal (art. 46).

Ces tarifs sont fixés par l'arrêté royal du 13 juillet 1887, modifié par celui du 10 février 1890.

Toutes les recettes disponibles de la Caisse de retraite sont appliquées en achats de valeurs des trois catégories suivantes :

I. Fonds publics belges ou autres valeurs garanties par l'État;

II. Obligations sur les provinces, les villes ou les communes de la Belgique;

III. Cédules ou prêts hypothécaires (loi du 16 mars 1865, art. 63, modifié par la loi du 1er juillet 1869);

IV. Obligations des sociétés belges qui, depuis cinq ans consécutifs au moins, ont fait face à tous leurs engagements au moyen de leurs ressources ordinaires (loi du 21 juin 1894, art. 3).

Une caisse d'assurances est annexée à la Caisse de retraite.

Elle assure sur la vie des capitaux n'excédant pas 5,000 francs sur une tête déterminée.

Les primes peuvent être uniques ou annuelles.

Il peut être stipulé que la somme assurée sera, à l'échéance du contrat, versée à capital aliéné à la Caisse de retraite et employée à l'acquisition de rentes au profit du ou des bénéficiaires (loi du 16 mars 1865, art. 60 *bis*, et loi du 21 juin 1894, art. 1er).

3. Le siège de la Caisse d'épargne et de retraite est établi à Bruxelles.

Elle reçoit les versements, paye les rentes et rembourse les dépôts dans toutes les agences de la Banque Nationale et, en outre, dans toutes les localités où le gouvernement le juge nécessaire (loi du 16 mars 1865, art. 3, et arrêtés royaux du 21 juin 1868, art. 3, et du 26 novembre 1889, art. unique).

4. Des succursales sont établies dans toutes les localités où il est possible de s'assurer le concours des communes, des établissements publics ou des personnes bienfaisantes (loi du 16 mars 1865, art. 2).

Ces succursales ou Caisses auxiliaires ont une personnalité indépendante de la Caisse centrale, mais elles peuvent y verser leurs capitaux et les en retirer à volonté.

Les conventions qui les instituent et qui règlent leurs rapports avec la Caisse centrale sont soumises à l'approbation du ministre des finances.

Les Caisses auxiliaires sont placées sous la surveillance et le contrôle du gouvernement; mais leurs opérations ne sont pas garanties par le Trésor public.

5. La Caisse d'épargne fonctionne à l'instar d'une banque établie sur de larges bases. Elle accueille tous les dépôts, quelle qu'en soit l'importance, sans qu'il soit nécessaire de les fractionner en plusieurs versements.

Toute personne qui désire déposer des fonds à la Caisse d'épargne peut les verser, soit à la Caisse centrale à Bruxelles, soit à l'une des agences de la Banque Nationale, soit chez les percepteurs des postes.

Ces versements sont reçus tous les jours, excepté les dimanches, pendant les heures fixées pour le service des postes.

Les perceptions, les sous-perceptions des postes et les dépôts reçoivent du public des sommes d'argent à verser à la Caisse générale d'épargne et effectuent des remboursements pour compte de cette Caisse (arr. roy. du 12 octobre 1879, art. 105).

Les percepteurs, sous-percepteurs, agents de dépôt et facteurs des postes reçoivent également du public les versements à la Caisse de retraite.

Les percepteurs, de même que les sous-percepteurs, sont chargés, en outre, du payement des arrérages de rente et des indemnités pour frais funéraires, ainsi que du remboursement éventuel des capitaux (arr. roy. du 25 octobre 1890, art. 1er).

Il peut être fait usage, par le public en

général, de timbres-poste de 5 et de 10 centimes, pour constituer des versements de 1 franc à faire à la Caisse d'épargne. Les enfants des écoles sont même admis à employer à cette fin des timbres de 2 centimes.

Les timbres-poste sont appliqués par les intéressés sur des formules *ad hoc*, que leur fournit gratuitement la Caisse d'épargne. Dès qu'une formule porte des timbres-poste pour une valeur totale de 1 franc, elle peut être présentée dans tous les bureaux ouverts pour le service de la Caisse d'épargne, et on l'y accepte comme versement de pareille somme, fait en numéraire (arr. roy. du 16 mai 1881).

La Caisse reçoit les excédents disponibles des recettes des provinces, des communes et des établissements publics, soit en livret, soit en compte courant.

Les dépôts en compte courant ne produisent aux déposants qu'un intérêt égal à la moitié de celui qui est attribué aux dépôts ordinaires (arrêté royal du 22 mai 1865, art. 4).

6. Les livrets portent le nom et indiquent le domicile des déposants.

Les créances dont ils forment le titre sont susceptibles d'être cédées et données en nantissement. Comme elles n'ont pas un caractère commercial, la cession ne peut pas s'opérer par voie d'endossement. Un acte régulier de cession est indispensable.

La restitution d'un livret vaut décharge pour la Caisse d'épargne. C'est un mode de libération auquel, par la nature même des choses, toutes les Caisses d'épargne ont dû recourir (voy. l'art. 23 de la loi).

7. Les versements faits à la Caisse d'épargne sont productifs d'intérêt à partir du 1er ou du 16 du mois qui suit immédiatement le dépôt. Les sommes déposées cessent d'être productives d'intérêt le 1er ou le 16 de chaque mois qui précède l'époque de leur remboursement (loi du 16 mars 1865, art. 20, modifié par la loi du 1er juillet 1869).

Le taux de l'intérêt est réglé à 3 p. c. pour les dépôts sur livrets d'épargne n'ayant pas dépassé 3,000 francs dans le courant de l'exercice; l'intérêt est calculé à 2 p. c. sur la totalité de tout dépôt dont le solde a dépassé cette limite pendant l'exercice (arrêté du Conseil général de la Caisse, en date du 18 octobre 1891, art. 1er).

Tous les cinq ans, le gouvernement peut décider qu'une portion du fonds de réserve sera répartie entre les livrets existant depuis un an au moins, au marc le franc des intérêts bonifiés à chacun pendant les cinq dernières années (loi du 16 mars 1865, art. 32).

8. Le retrait des fonds déposés peut avoir lieu sans avis préalable, si la somme réclamée n'excède point 100 francs; toutefois le déposant ne peut user de cette faculté qu'une fois par semaine.

Pour toute somme supérieure il faut prévenir d'avance, savoir :

Quinze jours pour plus de 100 francs et moins de 500 francs;

Un mois pour 500 francs et moins de 1,000 francs;

Deux mois pour 1,000 francs au moins et moins de 3,000 francs;

Six mois pour 3,000 francs et plus (loi du 16 mars 1865, art. 22).

9. La Caisse peut, avec l'autorisation du Roi, recevoir des donations ou des fondations faites au profit de toutes ou de certaines catégories de participants du royaume ou de localités désignées (loi du 16 mars 1865, art. 5).

Des fondations peuvent également avoir lieu en faveur des succursales ou caisses auxiliaires.

10. Les bénéfices que réalise la Caisse d'épargne servent à couvrir les frais d'administration et à payer aux déposants un intérêt modéré. Le surplus est converti en un fonds de réserve destiné à parer aux éventualités imprévues.

11. La Caisse est gérée par un Conseil général, un Conseil d'administration et un directeur général.

Le Conseil général se compose d'un président et de vingt-quatre membres. Le Conseil d'administration est choisi dans le sein du Conseil général et compte un président et six membres (art. 6).

Les présidents et membres des Conseils sont nommés et peuvent être révoqués par le roi (art. 7).

Le directeur général est également nommé et révoqué par le Roi (art. 9).

Le Conseil général arrête les règlements

organiques de la Caisse, sous l'approbation du gouvernement.

Il donne son avis sur l'acceptation des dons et des legs.

Il fixe, sous l'approbation du ministre, le taux de l'intérêt à bonifier pour les sommes déposées (art. 10).

— Le Conseil d'administration fait exécuter par le directeur général les décisions du Conseil général.

Il surveille et dirige toutes les opérations de la Caisse.

Il nomme et révoque les employés et fixe leurs traitements.

Il donne son avis sur les affaires à décider par le Conseil général et prépare les décisions.

Il autorise les mainlevées et statue sur toutes les questions relatives aux dépôts et versements de moins de 500 francs faits à la Caisse (loi du 16 mars 1865, art. 11).

Il s'agit ici d'une véritable juridiction. Il s'élève fréquemment, surtout en cas de décès, des doutes sérieux sur la question de savoir comment doivent être réparties les sommes provenant d'un seul et unique versement ou inscrites sur un seul et même livret. Le Conseil d'administration est compétent pour trancher ces difficultés. Les intéressés ont la faculté de se pourvoir en appel auprès du Conseil général contre ses décisions, dans les quinze jours qui suivent la notification qui leur en est faite par lettre chargée (art. 12).

La connaissance des litiges dont l'importance dépasse 500 francs demeure soumise aux tribunaux.

— Le directeur général est chargé de l'exécution des décisions du Conseil général et du Conseil d'administration.

Il représente la Caisse dans les actes publics et sous seing privé.

Les actions judiciaires sont intentées et défendues à sa poursuite et diligence. Mais il doit y être autorisé par le Conseil d'administration (art. 13).

Il rend compte chaque année au Conseil d'administration des opérations de la Caisse. Ces comptes sont publiés par le ministre des finances et soumis au contrôle de la Cour des comptes (art. 16).

— La Banque Nationale, qui remplit les fonctions de caissier de l'État, est chargée de centraliser les recettes et les dépenses de la Caisse générale d'épargne.

C'est elle aussi qui, conjointement avec la Caisse des dépôts et consignations, place les fonds déposés et les fait fructifier.

L'administration de la Caisse d'épargne n'a donc pas à s'occuper de la gestion matérielle. Son action se borne à diriger les opérations que ces deux établissements effectuent en son nom.

12. Aux termes d'un arrangement conclu le 31 mai 1882 entre la Belgique et la France, les fonds versés, à titre d'épargne, soit à la Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique, soit à la Caisse d'épargne postale de France, peuvent, sur la demande des intéressés et jusqu'à concurrence d'un maximum de 2,000 francs, être transférés, sans frais, de l'une des Caisses dans l'autre, et réciproquement, par l'entremise des administrations des postes des deux pays contractants.

CAISSIER DE L'ÉTAT.

Voy. l'acticle Banque Nationale.

CANAUX DE NAVIGATION.

Voy. l'article Rivières navigables, n° 10.

CANTONS.

Voy. les articles Divisions territoriales, n° 6 ; — Organisation politique, n° 4.

CAPITAINE GÉNÉRAL.

Les Pays-Bas autrichiens formaient une espèce de monarchie, composée de dix provinces qui conservaient, chacune, son individualité politique et, dans une certaine mesure, son autorité souveraine.

Les princes autrichiens, à qui la souveraineté des Pays-Bas échut par voie d'héritage, s'y firent représenter par un gouverneur capitaine général, qui était ordinairement un membre de la famille régnante.

Le lieutenant gouverneur et capitaine général des Pays-Bas jouissait des prérogatives les plus brillantes et d'une autorité très étendue.

Il était chargé de la direction suprême de toutes les affaires du pays, du soin de maintenir la religion, de faire exécuter les lois et de veiller à l'administration de la justice par

les tribunaux et juges commis à cet effet.

Il pouvait faire assembler les chevaliers de la Toison d'or et les membres du Conseil d'État, du Conseil privé et du Conseil des finances, aussi souvent qu'il le trouvait convenable.

Il convoquait, quand il le jugeait à propos, les États de toutes les provinces ou de chaque province en particulier.

Il avait le droit de faire des lois, édits, statuts et ordonnances pour le bien, l'utilité et la bonne police du pays.

D'après un ancien usage, le gouvernement devait, avant de promulguer un édit, le soumettre à l'avis des Conseils de justice.

Quand les Conseils n'y trouvaient rien à reprendre, ils le publiaient. Dans le cas contraire, ils en suspendaient la publication et faisaient des remontrances.

Le Conseil de Brabant prétendait même avoir un véritable droit de *veto*, fondé sur une disposition de la Joyeuse Entrée, aux termes de laquelle « aucune loi, statut ou « ordonnance ne pouvait être exécuté dans « les provinces de Brabant et de Limbourg, « que de l'avis du Conseil, sous la signature « d'un secrétaire brabançon et sous le sceau « que Sa Majesté tient en particulier pour « le Brabant et dont le chancelier a la « garde ».

— Le gouverneur capitaine général exerçait, à tous égards, l'autorité supérieure, au nom du Souverain, en la même force et manière que le Souverain pouvait le faire lui-même.

Il avait le droit de faire grâce et d'accorder des amnisties.

Il conférait tous les offices et bénéfices qui étaient à la disposition du Souverain.

Toutefois, l'empereur s'était réservé la disposition de plusieurs dignités et emplois, notamment la collation des évêchés et des abbayes, la concession des titres de noblesse, celle des lettres d'amortissement en faveur des gens de mainmorte, et le droit de battre monnaie à son coin *ad usum Belgii*.

Pour exercer ces prérogatives en pleine connaissance de cause, il entretenait à Vienne un *Conseil suprême* qui était, autant que faire se pouvait, composé de Belges.

Ce Conseil suprême fut supprimé en 1757 par Marie-Thérèse (1).

(1) Defacqz, *Ancien Droit belgique*, I, 11.

— Les restrictions dont nous venons de parler n'affaiblissaient pas l'état extérieur de la dignité de gouverneur général; il avait toute la représentation d'un souverain, et deux compagnies de gardes étaient constamment à son service.

Le pape entretenait à Bruxelles un représentant, qui avait le rang de nonce lorsque le gouverneur général était prince du sang. Les rois de France et d'Angleterre, la République des Provinces-Unies, le prince-évêque de Liége avaient pareillement des ministres auprès du gouverneur général des Pays-Bas.

De leur côté, les Gouverneurs généraux ont souvent envoyé en leur nom des ministres, avec le caractère d'ambassadeurs, dans les différentes cours de l'Europe, où ils étaient reconnus pour tels sans difficulté (2).

— Les pouvoirs du gouverneur général résidaient dans sa personne, sans qu'il pût, dans aucun cas, transmettre à d'autres l'autorité souveraine.

Mais, depuis les guerres de la succession de Charles II, la maison d'Autriche eut presque constamment aux Pays-Bas un ministre plénipotentiaire, qui était subordonné au gouverneur général et qui était chargé de le remplacer en cas de mort ou d'absence (ordonnance du 29 mars 1718, art. 3 et 13).

Le maréchal de Konigsegg, qui prit possession des Pays-Bas pour le compte de l'empereur Charles VI, en 1716, fut, le premier, revêtu de cet emploi. Il fut remplacé par le marquis de Prié, dont le ministère dura jusqu'en 1727.

En 1749, le marquis de Botta arriva à Bruxelles avec le titre de ministre plénipotentiaire de l'impératrice Marie-Thérèse auprès et sous les ordres du duc Charles de Lorraine, gouverneur général. Le comte de Cobenzel lui succéda en 1753 et mourut à Bruxelles en 1770. Il fut remplacé par le prince de Staremberg, auquel succéda, en 1783, le comte de Belgioso (De Nény, chap. XVIII).

Enfin le comte Mercy d'Argenteau repré-

(2) En 1668, le baron de Bergeyck fut nommé ambassadeur près le Congrès d'Aix-la-Chapelle par le marquis de Castel Rodrigo, gouverneur des Pays-Bas. Ses pouvoirs, communiqués à Colbert, ambassadeur du roi très chrétien, furent reconnus pour suffisants, et le roi de France ne fit aucune difficulté de conclure la paix avec l'Espagne par son entremise. (Prié, *Traité sur la forme du gouvernement des Pays-Bas*, Bibliothèque royale, manuscrit nº 16262, p. 86.)

senta en Belgique le gouvernement autrichien de 1790 à 1794.

— Il y avait, sous l'autorité du gouverneur capitaine général, un gouverneur spécial dans chaque province, excepté dans le Brabant.

En Flandre, la charge de gouverneur avait été supprimée à la suite des troubles religieux du XVIe siècle, à cause de la grande puissance qu'elle donnait à celui qui en était revêtu (1).

Les gouverneurs de province se recrutaient dans la plus haute noblesse. Ils avaient, dans l'origine, des attributions fort étendues, que la politique autrichienne travailla longtemps à amoindrir. Au XVIIIe siècle, ils perdirent leurs attributions militaires et on cessa de les consulter sur la politique générale; on leur enleva également le droit de *renouveler les lois,* c'est-à-dire de nommer les *magistrats* des villes, et de conférer les offices de quelque importance.

Quand les charges de gouverneurs de province ne furent plus qu'honorifiques, on les supprima l'une après l'autre, si bien qu'à l'avènement de Joseph II, il n'y avait plus dans les Pays-Bas autrichiens qu'un seul gouverneur, celui de Namur, dont le titre avait été conservé par égard pour la maison de Gavre, qui occupait cet emploi.

Par suite de la suppression des gouvernements provinciaux, les Cours de justice, et surtout les officiers fiscaux, devinrent les principaux organes provinciaux de la souveraineté (2).

— En outre, chaque ville avait son gouverneur particulier, délégué par le Prince, sous le nom de bailli, prévôt, drossard, amman, etc. Voy. l'article AMMAN.

CARRIÈRES.

La loi du 21 avril 1810, article 4, énumère les substances minérales ou fossiles qui doivent être considérées comme des carrières. Voy. l'article MINES, n° 1.

Le propriétaire d'une carrière a seul le droit de l'exploiter. Dans aucun cas, ce privilège ne peut être concédé à des tiers par l'autorité administrative.

Mais le propriétaire a la faculté d'aliéner le droit d'exploiter à perpétuité les carrières que renferme son terrain. Il confère ainsi au concessionnaire une propriété immobilière, distincte du sol, analogue à la propriété *sui generis* qu'obtient le concessionnaire d'une mine (3).

L'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu sans permission, sous la simple surveillance de la police, et avec l'observation des lois ou règlements généraux et locaux (loi du 21 avril 1810, art. 81).

La police dont il est ici question n'est autre que la police ordinaire, c'est-à-dire la police locale.

Les lois et les règlements généraux que les exploitants doivent observer sont :

La loi du 25 juillet 1891, qui défend d'ouvrir des carrières le long des chemins de fer dans la distance de 20 mètres, sans l'autorisation du gouvernement. Voy. l'article CHEMIN DE FER, n° 34;

L'arrêté royal du 14 août 1824, qui soumet à des conditions spéciales l'ouverture des carrières à proximité des forteresses;

L'arrêté royal du 17 janvier 1857, qui charge les Députations permanentes de prendre les mesures nécessaires à l'effet d'empêcher que l'exploitation des carrières à ciel ouvert ne compromette la sûreté publique;

Enfin, les règlements provinciaux sur la matière.

On peut citer notamment le règlement sur les plans et coupes des ardoisières, arrêté par le Conseil provincial du Luxembourg le 16 juillet 1840 (BOLLE, *Législation des mines,* p. 194).

Quand l'exploitation des carrières a lieu par galeries souterraines, elle est soumise à la surveillance de l'administration des mines, conformément aux prescriptions de l'arrêté royal du 29 février 1852.

— En principe, l'exploitation d'une carrière par le propriétaire constitue un acte purement civil, lorsqu'elle se réduit à l'extraction et à la vente de la pierre brute.

Il en est de même lorsqu'à l'extraction vient se joindre le simple fait de la taille de la pierre, parce que cette opération est indispensable pour pouvoir placer les produits de la carrière. Mais il en est autrement lors-

(1) Mémoires manuscrits de Hovines.

(2) POULLET, *Histoire polit. interne de la Belgique,* p. 629.

(3) Liège, 18 avril 1889, *Pasic.,* 1889, II, 316.

qu'à la taille proprement dite on substitue une préparation industrielle de telle nature que la main-d'œuvre doive être considérée comme la chose principale et l'extraction comme un simple accessoire. Dans ce cas, la transformation de la pierre brute et sa préparation constitue une véritable entreprise de manufacture, réputée commerciale par l'article 2 de la loi du 15 décembre 1872. Les contestations qui s'élèvent entre la société et des tiers doivent, dès lors, être déférées à la justice consulaire (1).

CASERNEMENT DES TROUPES.

Voy. l'article Domaine militaire, nos 4 et 5.

CAUTIONNEMENT DES COMPTABLES PUBLICS.

Voy. l'article Comptabilité de l'État, no 17.

CAUTIONNEMENT DES RECEVEURS COMMUNAUX.

SOMMAIRE.

1. *Taux du cautionnement.*
2. *Nature du cautionnement.*
3. *Des cautionnements hypothécaires.*
4. *De la caution personnelle.*
5. *Des cautionnements en numéraire.*
6. *Des cautionnements en fonds publics.*
7. *Privilège de la commune sur le cautionnement.*
8. *A quel moment le cautionnement doit être fourni.*
9. *Des cautionnements supplémentaires.*
10. *De la restitution des cautionnements.*
11. *Des cautionnements des receveurs des établissements publics.*

1. Les receveurs communaux sont tenus de fournir, pour garantie de leur gestion, un cautionnement qui ne peut être au-dessous du minimum ci-après, savoir : 600 francs, lorsque les recettes s'élèvent à 2,000 et n'excèdent pas 6,000 francs; 800 francs, quand les recettes s'élèvent de 6,000 à 10,000 francs; 1,600 francs, lorsque les recettes sont de 10,000 à 20,000 francs; un douzième du montant des recettes, lorsque celles-ci surpassent 20,000 francs et ne vont pas au delà de 1,200,000 francs. Le maximum du cautionnement est fixé à 100,000 francs (loi comm., art. 115).

Immédiatement après la nomination de chaque receveur, le Conseil communal règle, sous l'approbation de la Députation permanente, le montant du cautionnement que ce comptable doit fournir (loi comm., art. 116).

La Députation permanente ne peut qu'approuver ou improuver la délibération du Conseil communal. Elle n'a pas le droit de substituer son initiative à celle de cette assemblée et de régler elle-même le montant ou la nature du cautionnement (2).

La moyenne des recettes des cinq dernières années qui ont précédé la nomination du receveur, non compris les emprunts ni les capitaux provenant de remboursements et de ventes d'immeubles, est prise pour base du taux du cautionnement à fixer (loi comm., art. 116).

On ne doit pas non plus comprendre dans cette moyenne les excédents de recettes des budgets antérieurs, car ce serait un double emploi (3).

2. Le Conseil communal règle, sous l'approbation de la Députation permanente, non seulement le montant, mais encore la nature du cautionnement (loi comm., art. 116).

Il peut décider que le cautionnement sera fourni au moyen d'une affectation hypothécaire, ou bien en numéraire, ou bien en fonds publics nationaux, ou bien en obligations de la Société du Crédit communal (4).

Dans les communes où la moyenne des recettes ne s'élève pas à 2,000 francs, le cautionnement du receveur peut consister en une simple caution personnelle approuvée par la Députation permanente (loi comm., art. 116).

3. Dans quelle forme les cautionnements des receveurs communaux doivent-ils être réalisés?

Si la garantie consiste en une affectation hypothécaire fournie par une personne tierce, elle ne peut être réalisée que par un acte authentique ou par un acte sous seing

(1) Bruxelles, 19 août 1876, *Pasic.*, 1876, II, 383; Bruxelles, 28 juin 1881, *Pasic.*, 1882, II, 199.

(2) *Revue comm.*, XXIV, 204.

(3) Smits, Ch. des représ., 29 février 1836.

(4) Circulaire du 24 décembre 1864, rapportée par Wyvekens, *Commentaire sur la loi communale*, art. 115.

privé reconnu en justice ou devant notaire (loi du 16 décembre 1851, art. 76).

Les immeubles appartenant en propre aux receveurs communaux sont de droit hypothéqués au profit des communes (loi du 16 décembre 1851, art. 47).

Cette hypothèque légale est soumise au double principe de la publicité et de la spécialité. Elle ne produit ses effets qu'à charge d'inscription (art. 89).

Elle garantit le recouvrement de toutes les sommes dont le comptable pourrait devenir débiteur à raison de sa gestion.

L'inscription peut être prise sur tous les biens présents et futurs, à mesure qu'ils entrent dans le patrimoine du receveur.

Elle peut être prise aussi sur les biens futurs de la femme du receveur, c'est-à-dire sur les biens qu'elle acquiert postérieurement au mariage, après que son mari est entré en fonctions en qualité de receveur.

Sont, néanmoins, exempts de l'hypothèque légale, les biens que la femme du comptable acquiert soit à titre de succession ou de donation, soit à titre onéreux, de ses deniers propres (art. 48).

4. Si la garantie que fournit le receveur consiste en une simple caution personnelle, l'acte de cautionnement doit être passé devant notaire, et cet acte n'est assujetti qu'au droit fixe d'enregistrement (loi comm., art. 117).

5. Si le cautionnement est fourni en numéraire, il est reçu par la Caisse des dépôts et consignations, laquelle est chargée de faire le service des cautionnements en numéraire de tous les préposés comptables (loi du 15 novembre 1847, art. 7, nº 2, et arr. roy. du 2 novembre 1848, art. 23).

Les cautionnements en numéraire doivent être versés chez les agents du caissier de l'État (c'est-à-dire de la Banque Nationale) pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 189).

Ces versements donnent lieu à la délivrance d'un récépissé à talon, avec imputation de versement (loi du 15 mai 1846, art. 3).

Le receveur est tenu de faire cette imputation, c'est-à-dire d'affecter les deniers à la garantie de ses obligations, au moment même où il verse son cautionnement (arr. roy. du 2 novembre 1848, art. 21).

Le versement des deniers et leur affectation sont donc constatés par l'agent de la Banque Nationale opérant pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations. Cette constatation est authentique, parce qu'elle émane d'un officier public agissant dans le cercle de ses attributions légales. Elle produit les mêmes effets que l'acte public qui confère un privilège au créancier gagiste, aux termes de l'article 2074 du Code civil.

Faut-il qu'il intervienne, en outre, un acte notarié pour opérer la réalisation définitive des cautionnements en numéraire ?

Si l'on consulte uniquement le texte de la loi communale, l'affirmative semble certaine : les actes de cautionnement, dit l'article 117, seront passés devant notaire.

Mais cette disposition a cessé d'être en harmonie avec la législation sur la comptabilité de l'État.

Antérieurement à l'année 1846, lorsqu'un versement était fait entre les mains du caissier de l'État, il en était donné récépissé sans imputation et sans talon. Le caissier n'avait pas à s'enquérir du service pour lequel le versement se faisait, et il délivrait une quittance sans imputation de versement (1).

Lors donc qu'un receveur communal versait le montant de son cautionnement dans la caisse de l'État, la quittance qu'il en retirait ne spécifiait ni la cause du versement, ni l'affectation que devait recevoir la somme versée.

Il fallait, pour constater cette affectation, une convention particulière entre la commune et son receveur.

C'est pourquoi l'arrêté du 28 septembre 1816, après avoir imposé aux receveurs l'obligation de fournir un cautionnement soit en deniers comptants versés dans la caisse de l'État, soit en biens immeubles, soit en capitaux inscrits au grand-livre de la dette publique, disposait, article 6, que les actes de garantie devaient se faire par voie de justice ou par-devant notaire.

La loi communale de 1836 a reproduit cette disposition en termes presque identiques.

---

(1) Rapport de la section centrale sur la loi du 15 mai 1846, *Pasin.*, 1846, p. 274, note 3.

L'acte notarié était, à cette époque, indispensable. Il constatait la teneur du contrat de cautionnement et il servait de titre à la commune.

Mais depuis la publication de la loi du 15 mai 1846, qui a introduit le régime des récépissés à talon, avec imputation de payement, l'acte notarié est devenu une superfétation. L'affectation que le receveur communal donne au capital déposé par lui entre les mains de l'agent de la Banque Nationale est authentiquement établie par les mentions que l'agent du caissier de l'État inscrit sur le récépissé et sur le talon du récépissé. Ce double document prouve d'une manière irréfragable l'existence et la teneur du contrat de cautionnement et dispense les parties de recourir au ministère d'un notaire (1).

On doit donc admettre que l'article 117 de la loi communale est virtuellement abrogé, en ce qui concerne les cautionnements en numéraire, par le motif que la loi du 15 mai 1846 a permis de donner, dans une forme administrative authentique, une affectation spéciale aux fonds déposés.

En fait, on a généralement cessé de recourir, pour les cautionnements en numéraire, à l'intervention des notaires. C'est ce que constate une dépêche du ministre des finances à son collègue de la justice, en date du 4 novembre 1878, ainsi qu'une dépêche du ministre de la justice au gouverneur d'Anvers, en date du 23 août 1879 (1re dir., 2e div., n° 20388).

— Les cautionnements en numéraire fournis par les receveurs communaux sont, de même que ceux des comptables de l'État, inscrits au grand-livre des cautionnements.

A cet effet, les récépissés des versements y relatif sont transmis, avec des bordereaux, à la Caisse des dépôts et consignations (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 192).

Des certificats constatant l'inscription des cautionnements sont délivrés aux intéressés par la Caisse des dépôts et consignations. Ils sont visés par la Cour des comptes (art. 193).

Le numéraire provenant des cautionnements est placé en rentes sur l'État. Les arrérages de ces rentes sont attribués au Trésor, à la charge d'acquitter les intérêts courus au profit des receveurs pour le compte et à la décharge de la Caisse des dépôts et consignations, d'après le taux fixé par les lois et règlements (loi du 15 novembre 1847, art. 14). Voy. l'article CAISSE DES CONSIGNATIONS, n° 5.

Les cautionnements en numéraire sont productifs d'un intérêt dont le taux est fixé par la loi annuelle du budget.

La loi du 27 février 1893, contenant le budget de la dette publique pour l'exercice 1893, chapitre III, article 26, a fixé à 2 1/2 p. c. l'intérêt annuel des cautionnement assimilés aux consignations par l'article 7 de la loi du 15 novembre 1847, savoir des cautionnements des comptables et des autres agents des diverses administrations publiques, soumis à cette obligation.

Cet intérêt prend cours le premier jour du mois qui suit celui du versement. Il cesse de courir le dernier jour du mois qui précède le remboursement (loi du 28 décembre 1867, art. 6).

6. Le receveur peut, avec l'assentiment du Conseil communal, donner en garantie à la commune des fonds publics nationaux ou des obligations de la Société du Crédit communal, aussi bien que du numéraire.

Anciennement, les cautionnements de cette espèce se réalisaient au moyen d'un acte notarié. Une instruction des États députés de Liège, en date du 4 novembre 1826, explique de quelle manière on procédait : « Le « receveur communal ou un tiers possesseur « d'une inscription l'affecte par un acte nota- « rié au cautionnement fixé par les États » députés, à concurrence de la somme de « cette fixation.

« Ensuite, il présente cet acte de caution- « nement en original à la direction du grand- « livre auxiliaire établi à Bruxelles, avec « une copie authentique de ce même acte, « pour qu'elle note cet engagement dans ce « livre, au compte ouvert à celui qui possède « l'inscription engagée (2). »

Aujourd'hui, les cautionnements en fonds publics sont reçus, de même que les cautionnements en numéraire, par la Caisse des dépôts et consignations, et la remise des titres donne lieu également à la délivrance d'un récépissé à talon, avec imputation de versement (3).

---

(1) Bruxelles, 1er fév. 1888, *Revue de l'admin.*, XXXV, 184.
(2) *Mémorial admin.* de Liège, XIV, 299.
(3) Lois du 15 mai 1846, art. 4, et du 15 novembre 1847, art. 7, n° 2.

L'intitulé de l'inscription est rédigé par l'agent du Trésor qui reçoit le dépôt. En voici la formule : « La présente inscription « est affectée à titre de cautionnement, « jusqu'à concurrence de la somme de ..., « pour la garantie de la gestion du titu- « laire ... en sa qualité de ... Elle ne peut être « transférée sans l'autorisation de la Dépu- « tation permanente du Conseil provincial « de ... (1). »

Ces récépissés, qui sont les instruments du contrat de cautionnement, établissent authentiquement que les titres déposés sont affectés à la garantie des obligations du receveur. La passation d'un acte notarié est donc désormais sans objet et sans utilité, aussi bien à l'égard des cautionnements en fonds publics qu'à l'égard des cautionnements en numéraire.

— Le receveur communal qui a versé un cautionnement en numéraire ou en fonds publics, est tenu d'en transmettre immédiatement la quittance au gouverneur de la province (2).

Le gouverneur reçoit également un avis de l'administration de la Trésorerie, et il le transmet à la commune intéressée.

7. En cas de déficit dans la caisse du receveur communal, la commune a privilège sur le cautionnement lorsqu'il lui a été fourni en numéraire (loi comm., art. 148).

Elle a également privilège sur les cautionnements fournis en fonds publics; cela résulte des termes généraux de l'article 20, nº 8, de la loi du 16 décembre 1851.

L'existence de ce privilège n'est pas subordonnée à la condition qu'il ait été dressé par un acte notarié. Le tribunal de Bruxelles l'a ainsi décidé par un jugement inédit, en date du 12 mars 1881, rendu en cause du bureau de bienfaisance d'Evere contre le curateur à la faillite Van Leeuw.

8. « Le Collège échevinal veille à ce que « les cautionnements des comptables de la « commune soient réellement fournis et « renouvelés au temps requis » (loi comm., art. 117).

En règle générale, le cautionnement du receveur doit être fourni avant son entrée en fonctions. Les règlements locaux peuvent néanmoins fixer une autre date (3).

Pourquoi la loi dit-elle que les cautionnements doivent être *renouvelés* au temps requis?

La section centrale de la Chambre des représentants avait proposé une disposition principale portant que les receveurs communaux sont nommés pour un terme de six années seulement, et une disposition complémentaire portant que les cautionnements doivent être renouvelés au temps requis, c'est-à-dire après l'expiration des six années. La disposition principale fut rejetée, mais l'on négligea de supprimer la proposition complémentaire, qui n'a plus désormais aucune signification (4).

9 Lorsque, à raison d'augmentation des recettes annuelles ou pour toute autre cause, il est jugé que le cautionnement fixé par le Conseil communal n'est pas suffisant, le receveur doit fournir, dans un temps limité, un cautionnement supplémentaire à l'égard duquel on suit les mêmes règles que pour le cautionnement primitif (loi comm., art. 119).

Tout receveur qui n'a pas fourni son cautionnement ou supplément de cautionnement dans les délais prescrits, et qui ne justifie pas ce retard par des motifs suffisants, est considéré comme démissionnaire, et il est pourvu à son remplacement (art. 120).

10. Les cautionnements des receveurs communaux sont remboursables lorsqu'il est constaté qu'ils ont accompli toutes leurs obligations.

Cette constatation doit résulter d'un *quitus* spécial délivré, après la cessation des fonctions du receveur et l'apurement de sa gestion, par le Conseil communal et approuvé par la Députation permanente (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 195).

Le remboursement des cautionnements a lieu, sur l'autorisation du ministre des finances, au moyen de mandats délivrés par le directeur général de la Trésorerie chargé de la direction de la Caisse des dépôts et consignations (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 196).

(1) *Recueil admin.* de la Trésorerie, publié en 1875, nº 94.
(2) Décision min. du 22 février 1841, art. 3 (Wyvekens' *Commentaire sur la loi communale,* art. 116, p. 319.)

(3) Ministre de l'int., Sénat, 26 mars 1836.
(4) Instruction du ministre de l'int., du 8 décembre 1849, *Revue de l'admin.*, IX, p. 968, en note.

11. Les cautionnements des receveurs des hospices, des bureaux de bienfaisance et des fabriques d'église doivent être fournis dans les mêmes formes que ceux des receveurs communaux. Tout ce que nous avons dit des uns est donc applicable aux autres (1).

CENS ÉLECTORAL.

Le cens est une quotité d'impôts versés ou à verser au Trésor de l'État, en contributions directes, et qui rend apte à exercer le droit d'électorat.

On considérait autrefois les censitaires comme étant, plus que les prolétaires, attachés aux institutions établies. Le payement du cens apparaissait comme une garantie d'ordre et de stabilité. Le maintien de la propriété était, aux yeux des hommes d'État, le but essentiel de la société; c'est pourquoi on n'admettait que les propriétaires à participer, par l'élection des députés, à l'organisation de la puissance publique.

Sous l'empire de la Constitution de 1831, il fallait, pour être électeur général, payer le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne pouvait excéder 100 florins d'impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins.

La loi du 12 mars 1848 avait abaissé le cens électoral au minimum fixé par la Constitution, soit 20 florins (42 fr. 32 c.).

La Constitution du 7 septembre 1893 a aboli le cens électoral. Elle a attribué le droit de vote à tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis, domiciliés depuis un an dans la même commune et qui ne se trouvent pas dans un des cas d'exclusion prévus par la loi.

Un vote supplémentaire est accordé aux citoyens mariés et aux veufs ayant descendance légitime, qui sont âgés de trente-cinq ans accomplis et qui payent à l'État au moins 5 francs d'impôt du chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'ils n'en soient exemptés à raison de leur profession.

Ce vote supplémentaire est attribué, pour les élections communales, à l'électeur âgé de trente-cinq ans accomplis, marié ou ayant, s'il est veuf, descendance légitime, qui paye en principal et en additionnels au profit de l'État, dans les communes au-dessous de 2,000 habitants, au moins 5 francs, dans celles de 2,000 à 10,000 habitants au moins 10 francs, et dans celles de 10,000 habitants et au-dessus au moins 15 francs de contribution personnelle sur la valeur locative, les portes et fenêtres et le mobilier des habitations et bâtiments occupés ou qui, cotisé pour pareille contribution, est exempté du payement à raison de sa profession.

Il est, en outre, attribué un ou deux votes supplémentaires aux électeurs propriétaires d'immeubles d'un certain revenu cadastral ou qui possèdent une inscription au grand-livre de la dette publique ou un carnet de rente belge à la Caisse d'épargne et de retraite d'au moins 100 francs de rente (Code élect. du 12 avril 1894, art. 5, et loi du 11 avril 1895, art. 2).

Tels sont les seuls vestiges qui subsistent encore de l'institution du cens.

Voy. l'article Électorat.

CENTRALISATION.

Il y a deux espèces de centralisations : la centralisation politique et la centralisation administrative.

Un État est centralisé politiquement lorsque le gouvernement dispose de toutes les forces de la Nation, en hommes et en argent, pour lutter contre les ennemis du dehors et contre les ennemis de l'intérieur. C'est en centralisant, à la fin du siècle dernier, les ressources de la France que la Convention, d'abord, et Bonaparte, ensuite, ont pu étouffer la guerre civile et lutter victorieusement entre l'Europe féodale.

L'exemple de la France a été suivi par l'Allemagne et par les grandes puissances militaires, et aujourd'hui une forte centralisation politique existe dans toute l'Europe.

Il y a centralisation administrative quand les bureaux du ministère décident en dernier ressort toutes les affaires d'intérêt local.

Cette espèce de centralisation, quand elle est poussée à l'excès, est plus nuisible qu'utile : « Les hommes », disait d'Argenson, « ne font bien que ce qui les intéresse directement. Dieu, qui est le plus puissant des « souverains, laisse aux hommes le soin des « choses qui les regardent. Il laisse agir les « causes secondes, les surveille, mais il « n'agit pas à leur place (2). »

(1) Voy. la *Revue de l'admin.*, XXXV, 184.

(2) D'Argenson, *Considérations sur le gouvernement de la France.*

Le décret du 14 décembre 1789, qui est encore la base de notre régime municipal, a défini dans quelle mesure l'administration des affaires publiques peut être centralisée dans un gouvernement bien réglé : les corps municipaux, dit ce décret, ont deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État. Les premières s'exercent sous la *surveillance* et l'*inspection* de l'administration supérieure; les autres sont déléguées aux municipalités, pour les exercer sous l'*autorité* de cette même administration.

Ces dernières fonctions, dit l'instruction annexée au décret, intéressant la Nation, les officiers municipaux ne peuvent les exercer en qualité de simples représentants de leur commune, mais seulement en celle de *préposés et d'agents de l'administration générale.*

Les applications de ce principe sont développées aux articles COLLÉGE ÉCHEVINAL et CONSEIL COMMUNAL.

CERCLE DE BOURGOGNE.

Voy. l'article ORGANISATION POLITIQUE ANCIENNE, n° 2.

CHAMBRES DE COMMERCE.

Des corps consultatifs, chargés d'éclairer le gouvernement sur les besoins du commerce et de l'industrie, ont été institués, savoir : des *chambres de commerce* proprement dites, par l'arrêté du 3 nivôse an XI, et des *chambres consultatives de fabriques, manufactures, arts et métiers,* par la loi du 22 germinal an XI.

Ces colléges, fusionnés sous le nom de *chambres de commerce* par l'arrêté royal du 8 octobre 1815, avaient été réorganisés en dernier lieu par les arrêtés du 10 septembre 1841 et du 14 janvier 1859.

Les membres des chambres de commerce étaient nommés par le Roi, sur deux listes de candidats présentées l'une par la chambre elle-même et l'autre par la Députation permanente du Conseil provincial.

Cette institution a été supprimée par la loi du 19 juin 1875.

CHAMBRES LÉGISLATIVES.

Voy. l'article POUVOIR LÉGISLATIF.

CHANOINES.

Voy. les articles CHAPITRE et PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, n° 97.

CHAPITRES CATHÉDRAUX.

On appelle Chapitre une communauté d'ecclésiastiques qui desservent une église cathédrale sous le nom de chanoines.

Les chanoines prennent part aux offices de la cathédrale; ils sont les conseillers de l'évêque; ils siègent au tribunal de l'officialité.

Le concordat du 26 messidor an IX disposait, par son article 11 : « Les évêques pour« ront avoir un Chapitre dans leur cathé« drale et un séminaire pour leur diocèse, « sans que le gouvernement s'oblige à les « doter. »

L'article 35 de la loi organique du 18 germinal an X ajoutait : « Les archevêques et « les évêques qui voudront user de la faculté » qui leur est donnée d'établir des Chapitres « ne pourront le faire sans l'autorisation du « gouvernement, tant pour l'établissement « lui-même que pour le nombre et le choix « des ecclésiastiques destinés à le former. »

Sous ce régime, l'établissement des Chapitres était facultatif, subordonné au bon vouloir de l'évêque comme à l'autorisation de l'empereur.

La fonction officielle des chanoines consistait à présenter au ministre des cultes les vicaires généraux qu'ils avaient élus, en cas de vacance du siége épiscopal, pour administrer provisoirement le diocèse. La nomination de ces vicaires généraux devait être reconnue par l'empereur (décret du 28 février 1810, art. 6).

La convention passée entre le roi des Pays-Bas et le Saint-Siége le 18 juin 1827 et approuvée par l'arrêté royal du 2 octobre de la même année, stipulait que chaque diocèse aurait son Chapitre et son séminaire, et chargeait les Chapitres de chanoines de procéder à l'élection des archevêques et des évêques, sous réserve de l'institution papale.

Cette disposition n'est plus observée depuis 1830 : le gouvernement considère les concordats de l'an IX et de 1827 comme abrogés par la Constitution belge (1).

---

(1) Voy. la séance du Sénat du 23 juin 1881, *Ann., parl.*, p. 353.

— Il y a douze chanoines à Malines, siège archiépiscopal, et huit chanoines dans chaque évêché.

La nomination des chanoines appartient aux évêques.

— Les traitements des chanoines, s'élevant ensemble à la somme annuelle de 112,000 fr., étaient autrefois à la charge du Trésor public.

Le traitement de chacun des chanoines de l'archevêché était fixé par l'arrêté royal du 29 mars 1834 à 2,400 francs et celui de chacun des chanoines des évêchés à 2,000 francs.

La loi budgétaire du 24 mars 1883, article 27, a supprimé pour l'avenir les traitements des chanoines en fixant à la somme de 281,400 francs les traitements « du clergé « supérieur du culte catholique, y compris « les traitements des chanoines jusqu'à la « vacance des places des titulaires actuels ».

Les traitements des chanoines ont été rétablis par la Chambre des représentants en 1885 (1).

— Il semble résulter des termes de l'article 49 du décret du 6 novembre 1813 que le corps de chaque chapitre cathédral a la capacité d'acquérir et de posséder des biens. Voy. l'article Puissance ecclésiastique, n° 97.

CHARGES DES COMMUNES.

Voy. l'article Dépenses des communes.

CHASSE.

SOMMAIRE.

1. *Sens du mot* chasse.
2. *Le droit de chasse est un attribut de la propriété.*
3. *Il est défendu de chasser sans permission sur le terrain d'autrui.*
4. *Du bail de chasse.*
5. *Du droit de chasser sur les chemins publics.*
6. *Du droit de chasser dans les domaines de l'État.*
7. *Il est défendu de chasser hors des époques fixées par le gouvernement.*
8. *Du droit de détruire les bêtes fauves qui portent dommage aux propriétés.*
9. *Du droit de chasser dans les propriétés encloses.*
10. *Il est défendu de chasser la nuit.*
11. *Des engins de chasse prohibés.*
12. *Du commerce du gibier en temps de chasse close.*
13. *Du commerce des œufs de gibier.*
14. *Des permis de port d'armes de chasse.*
15. *Constatation des contraventions.*
16. *Saisie et confiscation de l'arme dont le délinquant s'est servi.*
17. *Des poursuites.*
18. *Juridiction et pénalités.*
19. *De la prescription.*
20. *De la destruction des oiseaux insectivores.*

1. On appelle chasse l'action de celui qui recherche ou poursuit toute espèce de gibier ou animal sauvage qu'on est dans l'habitude de chasser (cass., 11 mars 1872, *Pasic.*, 1872, I, 173).

Il y a donc chasse lorsqu'on poursuit non seulement des gibiers, c'est-à-dire des animaux à plumes ou à poil servant à la nourriture de l'homme, mais encore des animaux non comestibles appartenant à la catégorie de ceux qu'on est dans l'habitude de chasser.

La poursuite des loups et des renards constitue un fait de chasse (Liège, 3 juillet 1857, *Pasic.*, 1857, II, 420).

Mais le fait de rechercher et de poursuivre une loutre ne tombe pas sous l'application de la loi sur la chasse, par le motif que la loutre ne rentre pas dans la catégorie des animaux qu'on a l'habitude de chasser (trib. de Mons, 2 février 1893, *Pasic.*, 1894, III, 91).

On chasse lorsqu'on prend au moyen de filets ou de lacets, ou de toute autre manière, les oiseaux qui servent à la nourriture de l'homme, tels que des grives ou des alouettes (instruction min., du 2 mars 1882, art. 6).

Le pigeon ramier est un oiseau sauvage qui sert à la nourriture de l'homme et qu'on est dans l'habitude de chasser. La jurisprudence admet, à la vérité, que les pigeons ramiers sont compris dans la catégorie « des bêtes fauves » que les propriétaires ou fermiers ont le droit de détruire, même avec des armes à feu, lorsqu'elles portent dommage à leurs propriétés. Mais ce droit de défense, qui est de sa nature exceptionnel, ne peut pas s'exercer en dehors des conditions spéciales requises par la loi du 28 février 1882, article 6. Les pigeons ramiers étant de véritables gibiers, le fait de les tirer en

(1) *Pandectes belges*, v° *Chanoine*, n° 14.

temps de chasse close constitue un délit de chasse, nonobstant les termes trop absolus de l'arrêté royal du 1er mars 1882, article 9, portant que les pigeons ramiers peuvent être détruits en tout temps, même au moyen d'armes à feu (trib. de Dinant, 25 avril 1882, *Pasic.*, 1884, III, 7).

Celui qui s'exerce à tirer aux hirondelles, celui qui tire des mouettes le long d'une plage maritime, ne chasse pas dans l'acception légale de ce mot (Liège, 5 juillet 1833; Gand, 21 mars 1864, *Pasic.*, 1864, II, 420).

Les étourneaux ne sont pas non plus considérés comme un gibier dans le sens attaché à ce mot par les lois sur la chasse (Gand, 23 mai 1893, *Belg. jud.*, LI, 907).

— Le terme *chasser* comprend tous les moyens à l'aide desquels on s'empare des animaux sauvages, les armes à feu, les arcs, les arbalètes, les lacets, les filets, les gluaux, les chiens, les furets, les faucons, etc.

2. D'après le droit romain les animaux sauvages étaient des *res nullius*, des choses qui n'appartenaient à personne et que chacun pouvait s'approprier par droit d'occupation.

La chasse est demeurée libre jusqu'au treizième siècle.

A l'époque féodale on considéra les animaux sauvages comme des accessoires du sol, et le droit de chasse, érigé en droit seigneurial, devint le privilège des propriétaires de fiefs.

La Révolution française a supprimé ce privilège. Le décret du 4 août 1789 dispose :

« Art. 2. Le droit exclusif de la chasse et
« des garennes ouvertes est... aboli; et tout
« propriétaire a le droit de détruire et faire
« détruire, seulement sur ses possessions,
« toute espèce de gibier, sauf à se conformer
» aux lois de police qui peuvent être faites
« relativement à la sûreté publique. »

D'après cette loi le droit de chasse est inhérent à la propriété du sol; l'exercice de ce droit n'est limité que par les exigences de la sûreté publique. Tel est encore le principe qui domine aujourd'hui la matière.

3. Il est défendu de chasser, en quelque temps et de quelque manière que ce soit, sur le terrain d'autrui, sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit, sous peine d'une amende de 50 francs, sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu.

L'amende est portée à 100 francs, quand le terrain est clos de murs ou de haies (loi du 28 février 1882, art. 4).

Le chasseur qui tire ou blesse un gibier sur son propre terrain peut, sans commettre un délit de chasse, aller le ramasser sur le terrain d'autrui.

Celui qui se trouve sur le terrain d'autrui a le droit de tirer le gibier qui se trouve sur le terrain dont il est propriétaire ou sur lequel il a le droit de chasse.

Celui qui, après avoir fait lever un gibier sur son propre terrain, le tire au moment où il arrive sur le terrain d'autrui, commet une contravention à la loi.

Mais il a été jugé que celui qui, après avoir fait lever un faisan sur son propre terrain, l'abat d'un coup de fusil pendant qu'il plane au-dessus de la propriété voisine, ne commet pas un délit, attendu que le propriétaire du sol n'est point propriétaire de l'espace aérien qui le domine. L'air atmosphérique est, en effet, hors du commerce (Gand, 6 décembre 1869, *Belg. jud.*, XXVII, 1561).

La simple tentative de braconnage échappe à toute répression, attendu que les tentatives de délits ne sont punissables que dans les cas spécialement prévus par un texte de loi. Voy. l'article 53 du code pénal.

La loi pénale n'est applicable que si le délit a été consommé. La question de savoir si un fait considéré comme tel par la partie publique n'est pas simplement une tentative de délit ou même un acte préparatoire à la consommation du délit est une question d'appréciation qui échappe au contrôle de la Cour de cassation (cass., 10 juillet 1884, *Pasic,*, 1884, I, 264).

Sont punis d'une amende de un franc à dix francs ceux qui ont sciemment laissé chasser ou vagabonder leurs chiens sur les terres où le droit de chasse appartient à autrui.

Peut être considéré comme ne tombant pas sous l'application de cet article, le fait du passage des chiens sur l'héritage d'autrui, lorsqu'ils sont à la poursuite d'un gibier lancé sur la propriété de leur maître, sauf l'action civile en cas de dommages (loi sur la chasse, art. 5).

4 Le propriétaire du sol ou l'usufruitier a la faculté de concéder son droit de chasse à des tiers.

Les simples permissions ou concessions à

titre gratuit sont de leur nature personnelles et révocables. Elles peuvent être accordées à plusieurs personnes simultanément.

Celui qui a obtenu le droit de chasser sur le terrain d'autrui à titre précaire et révocable, n'a pas qualité pour porter plainte contre les braconniers.

La concession à titre onéreux ou bail de chasse a pour effet de subroger complètement le concessionnaire dans les privilèges du bailleur et lui confère le droit de poursuivre les braconniers devant les tribunaux et de porter plainte contre eux.

Lorsqu'un bien appartient en indivis à plusieurs, l'acte de cession doit émaner de tous les copropriétaires. Le défaut de consentement d'un seul rendrait inefficace le consentement des autres.

Quand le propriétaire ou l'usufruitier a concédé un bail de chasse à plusieurs personnes, chacun des cessionnaires est recevable à porter plainte isolément (cass., 12 juin 1876, *Pasic.*, 1876, I, 313).

Il importe peu que la concession du droit de chasse ait été faite pour un prix minime ou même gratuitement; le cessionnaire est, dans tous les cas, habile à porter plainte, pourvu que la permission qu'il a obtenue ne soit pas purement précaire et révocable (Bruxelles, 30 mars 1849, *Pasic.*, 1849, II, 124).

Quand le bail de chasse n'a pas acquis, au moment où le fait incriminé a été constaté, date certaine par l'enregistrement ou par l'un des autres modes que spécifie l'article 1328 du Code civil, la personne poursuivie peut-elle se prévaloir de cette absence de date certaine et repousser la poursuite par une fin de non-recevoir?

Elle le peut lorsqu'elle excipe également d'un droit concurrent sur le même fonds et antérieur à celui dont on se prévaut contre elle.

Mais si le délinquant ne se prétend pas investi d'un droit de chasse sur le terrain où le délit a été commis, la cession faite au plaignant, par le propriétaire, du droit de chasse n'a pu lui causer aucun préjudice, anéantir ou restreindre aucun droit qui lui soit propre. L'article 1328 du Code civil est, dès lors, sans application (1).

Le fermier d'un bien rural doit-il être réputé cessionnaire du droit de chasse? Les discussions parlementaires établissent que, dans la pensée du législateur, le droit de chasse est réservé en faveur du propriétaire, s'il ne l'a pas cédé expressément au fermier.

Il résulte de là que celui qui chasse en vertu d'une permission émanée, non du propriétaire, mais du fermier, s'expose aux peines comminées par la loi (cass., 16 juillet 1888, *Pasic.*, 1888, I, 297).

5. Il est interdit, sous peine d'une amende de 50 francs, de chasser sur les chemins publics à tout autre qu'au propriétaire riverain ou à son ayant droit (loi du 28 février 1882, art. 3).

Il résulte des termes dans lesquels est conçue cette disposition que le droit de chasser sur les chemins publics, lorsque ceux-ci confinent à des propriétés sur lesquelles ce droit appartient d'un côté et de l'autre à des propriétaires distincts, est commun entre eux, tandis qu'en matière de pêche, l'article 6 de la loi du 19 janvier 1883 dispose formellement que, dans les cours d'eau non désignés à l'article 2, les propriétaires riverains ont le droit de pêche chacun de son côté et jusqu'au milieu du cours d'eau seulement (Liège, 23 janvier 1892, *Pasic.*, 1892, II, 228).

La chasse sur les voies ferrées, qu'elles soient concédées ou non à des compagnies, est interdite d'une manière absolue, à cause des dangers qu'elle ferait courir aux voyageurs qui se trouvent dans les trains.

Les riverains ont, néanmoins, le droit de chasser le lapin sur les berges des chemins de fer au moyen de bourses et de furets. Cette faculté leur est accordée par la raison qu'ils sont responsables des dégâts que la multiplication des lapins pourrait causer aux propriétés voisines (*ibid.*).

6. Il n'est permis de chasser dans les domaines de l'État proprement dits, tels que les forêts nationales, les lais et relais de la mer, qu'en vertu d'une adjudication publique.

La chasse dans les forêts de Soignes, de Saint-Hubert et d'Hertogenwald, ainsi que dans les propriétés de l'État avoisinant le domaine d'Ardenne, est réservée à la Couronne (loi du 28 février 1882, art. 13).

7. Il est défendu, sous peine d'une amende de 50 francs, de chasser, de quelque manière que ce soit, hors des époques fixées par le

(1) Cass., 22 mars 1875, *Pasic.*, 1875 I, 1883, et 23 mai 1892, *Pasic.*, 1892, I, 271.

gouvernement (loi du 28 février 1882, art. 6).

Le gouvernement fixe, chaque année, les époques de l'ouverture et celles de la clôture de la chasse dans chaque province ou partie de province. Les arrêtés relatifs à l'ouverture et à la fermeture de la chasse sont publiés huit jours au moins avant la date des époques fixées (art. 1er).

Il peut, notamment, interdire toute espèce de chasse quand les champs sont couverts de récoltes ou quand la terre est couverte de neige, fixer des époques spéciales pour la chasse à la bécasse, pour la chasse au gibier d'eau, etc.

En dehors des époques fixées par le gouvernement, toute espèce de chasse est interdite. Cette prohibition concerne la chasse de toute espèce de gibier, c'est-à-dire de tous les animaux sauvages qui peuvent servir à la nourriture de l'homme. Elle s'applique à la chasse aux grives, aux alouettes et à tous les oiseaux comestibles. Elle s'étend, enfin, à la chasse des loups, des renards et des autres animaux sauvages qu'on est dans l'habitude de chasser, lors même qu'ils seraient impropres à l'alimentation.

8. La défense de chasser en temps de chasse close ne fait pas préjudice au droit qu'ont les propriétaires ou fermiers de repousser ou détruire, même avec des armes à feu, les bêtes fauves qui porteraient dommage à leurs propriétés (loi du 28 février 1882, art. 6).

Il résulte des discussions parlementaires que le législateur a considéré comme une question de fait, laissée à l'appréciation du juge, le point de savoir ce qu'il faut entendre par bêtes fauves ou animaux nuisibles (1).

On doit ranger dans cette catégorie le loup, le sanglier, le renard, la loutre, le putois, la fouine, le blaireau, la belette, etc. (circulaire min. du 2 mars 1882).

« Les Députations permanentes des Con-
« seils provinciaux sont autorisées à ordon-
« ner, sur la demande des administrations
« communales ou des particuliers, des bat-
« tues dans les bois des communes et des
« particuliers pour la destruction des loups
« et des sangliers, conformément aux dispo-
« sitions qui seront prescrites par un arrêté
« royal. Les battues d'office ne pourront être
« ordonnées que lorsque les propriétaires ou
« locataires de la chasse auront été mis en
« demeure par les Députations permanentes
« de faire eux-mêmes des battues et qu'ils
« n'auront pas obtempéré à cette injonction
« dans le délai qui leur aura été déterminé.

« Les Députations permanentes devront
« statuer d'urgence sur les demandes dans
« leur première réunion et en informer, sans
« retard, les intéressés » (Code rural du 7 octobre 1886, art. 13).

Ces battues sont organisées par les autorités locales des communes sous lesquelles les bois sont situés; elles requièrent, à cet effet, les tireurs et les traqueurs nécessaires (arr. roy. du 12 janvier 1887).

Les oiseaux qui nuisent aux propriétés rurales sont également compris dans la catégorie des bêtes fauves.

L'arrêté royal du 1er mars 1882, article 9, dispose à cet égard ce qui suit :

« Le présent règlement ne s'applique pas
« aux oiseaux de proie diurnes, au grand-duc,
« au geai, à la pie, au corbeau et au pigeon
« ramier, lesquels peuvent être détruits en
« tout temps, même au moyen d'armes à feu. »

Les cultivateurs peuvent détruire, en tout temps, même avec des armes à feu, les pigeons ramiers qui brisent les plantes de colza, ainsi que les moineaux et les corbeaux qui portent dommage aux champs de blé (2).

Il est permis de se servir, pour détruire les bêtes fauves qui portent dommage aux propriétés, de trappes et des autres engins qui ne rentrent pas dans la catégorie des engins prohibés par l'article 9 de la loi sur la chasse.

Le droit qu'ont les cultivateurs de se défendre contre les bêtes fauves et nuisibles ne doit pas servir de prétexte au braconnage. De ce qu'il leur est permis de protéger leurs récoltes contre les dévastations des cerfs et des daims, il ne suit pas que la destruction des cerfs soit permise d'une manière absolue. Les tribunaux sont appelés à décider, dans chaque cas spécial, si les cultivateurs ont ou non excédé les limites de leur droit (3).

Lorsqu'il est constaté que la présence d'une trop grande quantité de lapins nuit aux produits de la terre, le ministre de l'intérieur peut en autoriser la destruction, après avoir

---

(1) Servais, *Comm. législ. de la loi sur la chasse*, art. 6.
(2) *Belgique jud.*, XXV, 447.

(3) Rapport de la commission du Sénat, *Doc. parl.*, 1881-1882, p. 8.

pris l'avis de la Députation permanente du Conseil provincial (loi sur la chasse, art. 7).

En vertu de cette disposition, le ministre de l'intérieur délivre des autorisations de détruire les lapins dans les bois et dans les dunes, au moyen d'armes à feu, même en temps de chasse close. Il peut aussi permettre, en tout temps, la chasse au lapin au moyen de bourses et de furets.

9. La défense de chasser en temps de chasse close comporte une deuxième exception, que l'article 6 de la loi formule en ces termes :

« Le propriétaire ou possesseur peut chasser ou faire chasser, en tout temps, sans permis de port d'armes de chasse, dans ses possessions attenantes à son habitation et entourées d'une clôture continue faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et à tout passage de gibier. »

Cette immunité profite à ceux dont les propriétés sont clôturées par des murailles, ou simplement par des fossés remplis d'eau, lorsque ces fossés sont assez larges et assez profonds pour faire obstacle au passage du gibier.

10. La chasse est interdite, sous peine d'une amende de 100 francs, après le coucher et avant le lever du soleil.

Toutefois, le ministre de l'intérieur peut autoriser dans certaines provinces ou parties de provinces, à des époques et moyennant des conditions déterminées, la chasse au canard pendant la nuit et l'affût à la bécasse (loi sur la chasse, art. 2).

11. Il est interdit en tout temps, sous peine d'une amende de 100 francs à 200 francs et d'un emprisonnement de huit jours à un mois, d'employer des filets, lacets, bricoles, appâts et tous autres engins propres à prendre ou à détruire les lapins, les faisans, les perdrix, les cailles, les gelinottes, les râles de campagne ou de genêts, les coqs de bruyère, les vanneaux, les bécassines, les canards sauvages, les jaquets, les lièvres, les chevreuils, les cerfs ou les daims, ou à faciliter soit la capture, soit la destruction de ces gibiers.

Le transport et la détention de ces engins prohibés sont punis d'une amende de 100 à 200 francs. Ils peuvent être recherchés et saisis conformément aux règles prescrites par le Code d'instruction criminelle.

L'emploi et le transport de ces mêmes engins sont punis d'une amende de 200 à 400 francs et d'un emprisonnement de quinze jours à deux mois, si les délinquants étaient armés, déguisés ou masqués, ou si les faits ont été commis en bande ou pendant la nuit.

Dans tous les cas, les engins susmentionnés doivent être saisis et confisqués, et le juge doit en ordonner la destruction (loi sur la chasse, art. 8).

La confiscation des engins qui ont servi à commettre des délits de chasse n'est pas subordonnée à la saisie préalable de ces objets. Le juge de répression doit, en tout cas, en ordonner la confiscation, libre au fisc de réclamer par toutes les voies de droit les choses dont la propriété lui est attribuée (cass., 2 août 1880, *Pasic.*, 1880, I, 287).

— Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas :

1° Aux établissements de canardières en temps de chasse ouverte.

Mais les canardières doivent être fermées à partir du jour où la chasse au canard sauvage n'est plus permise ;

2° Aux bourses propres à prendre le lapin ;

3° Aux lacets destinés à prendre la bécasse, pourvu que l'usage n'en ait lieu que dans les bois d'une étendue de dix hectares au moins, aux époques et dans les provinces ou parties de provinces qui sont désignées par le gouvernement ;

4° Aux engins que le propriétaire ou son ayant droit est autorisé par le ministre de l'intérieur à employer pour reprendre dans ses bois les faisans destinés à la reproduction (loi sur la chasse, art. 9).

Il a été jugé que l'on doit assimiler aux engins prohibés par l'article 8 de la loi les trappes connues sous le nom de fosses à sanglier, formées au moyen de trous profonds pratiqués sur la lisière d'un bois et recouverts de branchages et de feuilles qui en dissimulent l'existence (Liège, 16 février 1889, II, 221).

12. Dans chaque province ou partie de province, il est défendu d'exposer en vente, de vendre, d'acheter, de transporter ou de colporter, pendant le temps où la chasse n'y est point permise, et à compter du troisième jour après la clôture de la chasse, des fai-

sans, perdrix, cailles, gelinottes, râles de campagne ou de genêts, coqs de bruyère, vanneaux, bécassines, canards sauvages, jaquets, lièvres, chevreuils, cerfs ou daims.

Il est également interdit aux marchands de comestibles, traiteurs et aubergistes de détenir, même hors de leur domicile, les gibiers susmentionnés, comme à toute personne de les recéler ou de les détenir pour le compte de marchands ou trafiquants.

Ces gibiers ne peuvent être exposés en vente, vendus et achetés qu'à partir du jour qui suit celui de l'ouverture de la chasse (loi sur la chasse, art. 10).

Ces prohibitions, dont le but est d'empêcher les braconniers de tirer profit de leur coupable industrie, ne sont efficaces qu'à la condition d'être absolues. Aussi la jurisprudence en a-t-elle étendu l'application au gibier qui n'est pas le produit d'un délit de chasse. Il a été jugé qu'un restaurateur qui sert des cailles dans son établissement en temps de chasse close, commet un délit même lorsqu'il les a fait venir de l'étranger (cass., 8 novembre 1875, *Pasic.*, 1876, I, 7).

Il n'est même pas permis de transporter en temps prohibé des chevreuils qui ont été déposés dans un entrepôt frigorifique où ils ont été soumis à la congélation avant la fermeture de la chasse (Bruxelles, 5 décembre 1888, *Pasic.*, 1888, II, 314).

Comme conséquence des défenses qui précèdent, la loi permet de rechercher et de saisir, en observant les formes prescrites par le code d'instruction criminelle, le gibier chez les marchands de comestibles, traiteurs et aubergistes, dans les lieux publics et dans les voitures publiques. La saisie ne peut être pratiquée en d'autres lieux que si le gibier y est déposé pour être livré au commerce (loi sur la chasse, art. 11).

— La vente des oiseaux exotiques qui ne se multiplient pas dans notre pays et que le commerce reçoit de l'étranger est permise en tout temps. On range dans cette catégorie le lagopède ou perdrix blanche, la poule de prairie, la bécasse, le grouse d'Écosse, la perdrix rouge, la perdrix de Virginie et la perdrix Francolin (1).

13. Il est défendu, sous peine d'une amende de 50 francs, d'enlever ou de détruire sur le terrain d'autrui, d'exposer en vente, de vendre, d'acheter, de transporter ou de colporter des œufs ou des couvées de faisans, de perdrix, de cailles, de gelinottes, de râles, de coqs de bruyère et d'oiseaux aquatiques (loi sur la chasse, art. 6).

Cette disposition a pour but de mettre un terme au commerce d'œufs de gibier dérobés dans les campagnes. Elle ne concerne pas les œufs de vanneau, dont le commerce reste libre.

14. Nul ne peut chasser sans être muni d'un permis de port d'armes de chasse.

Quiconque est trouvé chassant et ne justifiant pas d'un permis de port d'armes de chasse est puni d'une amende de 100 francs.

Est puni de la même peine, celui qui chasse au lévrier sans être muni d'un permis spécial.

Les permis de port d'armes de chasse et les permis de chasse au lévrier sont personnels; ils ne sont valables que pour une année à partir du 1er juillet (loi sur la chasse, art. 14).

L'arrêté royal du 1er mars 1882 a réglé le mode, la forme et les conditions de la délivrance de ces permis (voy. aussi l'arrêté modificatif du 23 septembre 1884).

Les commissaires d'arrondissement, qui sont chargés de la délivrance des permis de port d'armes, ont le droit de les refuser à tous ceux qui, à raison de leur mauvaise conduite ou de leurs antécédents, seraient jugés pouvoir faire un mauvais usage de leurs armes.

— Pour que l'on soit passible de l'amende édictée par la loi contre ceux qui chassent sans permis de port d'armes de chasse, la réunion des deux conditions suivantes est requise :

En premier lieu, il faut qu'il y ait port d'armes de chasse sans permis;

En second lieu, il faut qu'il y ait en même temps fait de chasse.

Celui qui, par exemple, s'exerce à tirer aux hirondelles ne chasse pas dans l'acception légale du mot. Il n'est donc pas tenu de justifier d'un permis de port d'armes de chasse (Bruxelles, 7 novembre 1822).

Celui qui chasse sans faire usage d'armes de chasse, qui, par exemple, prend des lapins au moyen de bourses et de furets, n'est pas non plus tenu de se munir d'un permis de port d'armes.

(1) Circulaire du 10 novembre 1882, *Revue de l'admin.*, XXX, 42.

Ne commet pas non plus le délit prévu par l'article 14 de la loi du 28 février 1882, celui qui, sans arme, saisit un lièvre et le tue (trib. de Tournai, 24 février 1860, *Belg.jud.*, XVIII, 816).

On entend par armes de chasse les fusils et, en général, les armes à feu. Quant aux arcs, aux arbalètes, aux sarbacanes, on a cessé depuis longtemps de ranger ces engins primitifs au nombre des armes de chasse (Bruxelles, 24 février 1859, *Pasic.*, 1859, II, 162).

Ceux qui en font usage pour poursuivre ou détruire le gibier, tombent sous l'application de l'article 8 de la loi, mais on ne peut leur imputer à grief de n'avoir pas sollicité la délivrance d'un permis de port d'armes de chasse.

Celui qui traque, à l'aide d'un bâton, dans un bois appartenant à autrui, en cherchant à diriger le gibier vers l'endroit où sont postés des chasseurs armés de fusils, se rend coupable du délit de chasse sur le terrain d'autrui, mais n'est point passible des peines édictées contre ceux qui chassent sans permis de port d'armes (Liège, 14 février 1861, *Pasic.*, 1861, II, 374).

15. Les infractions prévues par la loi du 28 février 1882, sur la chasse, sont prouvées soit par procès-verbaux ou rapports, soit par témoins (loi sur la chasse, art. 23).

Les procès-verbaux des bourgmestres, des échevins, des commissaires de police, des gendarmes, des gardes forestiers, des cantonniers, des chefs de station, des gardes champêtres et des gardes assermentés des particuliers font foi jusqu'à preuve contraire (art. 24).

Les gardes champêtres des communes sont chargés, dans le territoire pour lequel ils sont assermentés, de rechercher et de constater, concurremment avec la gendarmerie, les délits de chasse et de pêche.

Les gardes forestiers de l'État, des communes et des établissements publics ont également qualité pour constater, dans les champs, les délits de cette espèce (Code rural du 7 octobre 1886, art. 67).

Les gardes des particuliers peuvent constater par procès-verbaux les délits de chasse commis soit en plaine, soit dans les bois, lorsque leur qualité de gardes champêtres ou de gardes forestiers a été reconnue par l'autorité publique.

Les *gardes champêtres* particuliers doivent être agréés par le gouverneur de la province (Code rural du 7 octobre 1886, art. 61).

Ils ne peuvent entrer en fonctions qu'après avoir prêté, devant le juge de paix du canton de leur résidence, le serment prescrit aux gardes champêtres des communes (art. 63). Voyez l'article Gardes champêtres, n° 7.

Les *gardes forestiers* particuliers doivent être agréés par le gouverneur, sur l'avis de l'agent forestier du ressort, et prêter serment devant le tribunal de première instance (1).

Les gardes particuliers doivent donc être agréés soit comme gardes champêtres, soit comme gardes forestiers. Aucune disposition législative n'autorise les particuliers à établir des gardes-chasse proprement dits. Mais du moment qu'un garde a été soumis à l'agréation requise pour les gardes champêtres ou pour les gardes forestiers, et a prêté serment en l'une de ces deux qualités, même avec une mission restreinte à la surveillance de la chasse, il devient un fonctionnaire public et il a le droit de dresser des procès-verbaux faisant foi en justice (2).

Les procès-verbaux des employés des douanes font foi jusqu'à preuve contraire, lorsque, dans les lieux où ils sont autorisés à exercer leurs fonctions, ces agents recherchent et constatent l'emploi ou le transport des filets, lacets et autres engins prohibés et l'achat ou le transport du gibier en temps de chasse close (loi sur la chasse, art. 24).

— Dans les quarante-huit heures de l'infraction, les procès-verbaux sont, à peine de nullité, affirmés par les rédacteurs devant le juge de paix ou devant le bourgmestre ou l'échevin de la commune de leur résidence ou de celle où l'infraction a été commise (art. 25).

16. Les chasseurs surpris en flagrant délit ne peuvent être désarmés, sauf dans les cas suivants :

I. Lorsque le délinquant est déguisé ou masqué, lorsqu'il refuse de faire connaître son nom ou qu'il n'a pas de domicile connu. Dans ces différents cas, il peut être arrêté et

---

(1) Loi du 20 décembre 1854, art. 11 et 117; Circulaire du 16 novembre 1876, *Moniteur* du 19 novembre. Voy. l'article Bois et forêts, n° 12.

(2) Arrêté royal du 19 septembre 1881, *Circulaires du département de la justice.*

conduit devant le bourgmestre ou devant le juge de paix, lequel s'assure de son identité et le met, s'il y a lieu, à la disposition du procureur du Roi;

II. Lorsque l'infraction est commise pendant la nuit;

III. Lorsque le délinquant s'est livré à des menaces, à des outrages ou à des violences envers les agents de l'autorité ou de la force publique (loi sur la chasse, art. 22).

L'arme qui a servi à commettre un délit de chasse est sujette à confiscation, à moins que le délit ne consiste uniquement dans le fait d'avoir chassé, sans autorisation, sur le terrain d'autrui.

Le délinquant est tenu de remettre immédiatement son arme entre les mains de l'agent verbalisant, et, s'il reste en défaut d'opérer cette remise, il encourt une amende spéciale de 100 francs (loi sur la chasse, art. 20).

L'amende de 100 francs est encourue par cela seul que la remise de l'arme n'a pas été opérée immédiatement au moment du délit, quand même le délinquant n'aurait pas été surpris chassant et n'aurait, par conséquent, pas eu l'occasion de remettre son arme entre les mains de l'agent qui verbalise contre lui (cass., 12 février 1883, *Pasic.*, 1883, I, 83).

Cette amende n'a pas le caractère d'une peine subsidiaire édictée pour suppléer à l'inexécution d'une peine prononcée par le juge en ordre principal.

Elle est encourue irrévocablement et définitivement par cela seul que le délinquant n'a pas remis son arme à l'officier de police judiciaire au moment de la perpétration du délit. Il en résulte que s'il y a concours de plusieurs infractions, le tribunal appelé à en connaître doit, si l'arme n'a pas été déposée, prononcer pour chaque infraction l'amende spéciale de 100 francs (cass., 16 mars 1885, *Pasic.*, 1885, I, 92).

17. L'action pour l'application des peines en matière de chasse appartient au ministère public.

Il a toujours été admis que l'administration forestière a qualité pour poursuivre en son nom les délits de chasse commis dans les bois soumis au régime forestier, et l'article 120 de la loi du 19 décembre 1854 a maintenu cette attribution (cass., 21 novembre 1887, *Pasic.*, 1888, I, 24).

Aucune disposition légale ne subordonne l'exercice de ce droit à la plainte du propriétaire de la chasse (Bruxelles, 16 janvier 1895, *Pasic.*, 1895, II, 136).

Les poursuites ont lieu d'office (art. 26).

Toutefois, lorsqu'il s'agit uniquement d'une contravention aux articles 4 et 5 de la loi, qui défendent de chasser ou de laisser sciemment chasser ou vagabonder des chiens sur le terrain d'autrui, les poursuites n'ont lieu que sur la plainte du propriétaire de la chasse ou de son ayant droit. Le plaignant n'est tenu de se constituer partie civile que s'il veut conclure aux dommages-intérêts (*ibid.*).

Lorsqu'il ne s'agit pas *uniquement* d'une contravention aux articles 4 et 5 de la loi et que, par conséquent, le délit de chasse sur le terrain d'autrui se complique d'un autre délit, le ministère public peut poursuivre d'office, sans qu'il y ait plainte.

— Si la contravention à l'article 4 de la loi, aux termes duquel il est défendu de chasser sur le terrain d'autrui sans le consentement du propriétaire, a été commise sur une dépendance du domaine public, par exemple sur les berges d'un chemin de fer, le ministère public peut poursuivre d'office.

Il en est de même si la contraventiou a été commise sur une propriété qui fait partie du domaine privé de l'État, de la province, de la commune ou des établissements publics et dont la chasse n'est pas louée (loi sur la chasse, art. 26).

Cette disposition doit recevoir son application à l'égard des délits de chasse commis dans les propriétés qui appartiennent à l'État et sur lesquelles la chasse est réservée à la Couronne par l'article 13 de la loi, savoir : dans les forêts de Soignes, de Saint-Hubert et d'Hertogenwald, ainsi que dans les propriétés de l'Etat avoisinant le domaine d'Ardenne.

Le ministère public peut-il agir d'office lorsque le délit a été commis dans les dépendances du domaine privé du Roi?

La Cour de Liège a admis l'affirmative. Elle a décidé que le procureur du Roi en cette qualité et, en outre, comme délégué par l'article 69, nº 4, du code de procédure civile, doit être considéré comme le représentant et le mandataire légal du Roi pour toutes les actions relatives à ses domaines, et qu'ainsi la faculté de porter plainte en matière de chasse lui appartient en ce qui concerne le domaine privé du chef de l'État. Or, le réquisitoire du procureur du Roi équivaut à une plainte; il peut donc agir d'office

(Liège, 15 janvier 1848, *Pasic.*, 1848, II, 101).

Cette solution est contestable. Le procureur du Roi a qualité pour recevoir les assignations qui sont adressées à la personne royale, mais il est douteux qu'il ait le pouvoir de le représenter en justice et de porter plainte en son nom. Voy. l'article RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES PUBLICS, n° 13.

18. Les tribunaux correctionnels sont seuls compétents pour connaître des délits de chasse commis dans les bois soumis au régime forestier (Code forestier du 20 décembre 1854, art. 132).

En ce qui concerne les autres délits de chasse, on doit appliquer les règles ordinaires en matière de compétence pénale.

Il est à remarquer que toutes les infractions à la loi sur la chasse sont réprimées par des peines qui excèdent le taux des peines de police. Les délinquants sont donc toujours justiciables des tribunaux correctionnels.

Les délits de chasse n'étant pas compris parmi ceux dont la connaissance a été déférée aux juges de paix par la loi du 1er mai 1849, ils sont restés, en premier ressort, de la compétence des tribunaux de police correctionnelle et, en second ressort, de celle des Cours d'appel (cass., 9 mai 1870, *Pasic.,* 1870, I, 291).

Les militaires poursuivis à raison d'infractions prévues par la loi sur la chasse sont, comme les non-militaires, soumis à la juridiction ordinaire (loi du 28 février 1882, art. 30).

— En cas de concours de plusieurs infractions, les peines sont cumulées, sans qu'elles puissent néanmoins excéder le double du maximum de la peine la plus forte (loi sur la chasse, art. 17).

Cette disposition, qui reproduit les termes mêmes de l'article 60 du Code pénal, doit être combinée avec l'article 65 du même Code, portant que si le même fait constitue plusieurs infractions, la peine la plus forte doit seule être prononcée.

Il en résulte que lorsque plusieurs infractions de chasse procèdent d'une seule et même action, lorsque le délinquant a, par exemple, chassé en temps prohibé sans être muni d'un permis de port d'armes de chasse, il y a lieu de ne lui appliquer qu'une seule peine (cass., 13 novembre 1882, *Pasic.,* 1882, I, 377; cass., 26 février 1883, *Pasic.,* 1883, I, 43).

19. Toute action pour une des infractions prévues par la loi sur la chasse est prescrite par le laps de trois mois, à compter du jour où l'infraction a été commise (loi du 28 février 1882, art. 28).

Le délai est de trois mois francs. Le jour du délit n'est pas compris dans le délai (Bruxelles, 19 mars 1840).

20. Le gouvernement est autorisé à prévenir, par un règlement d'administration générale, la destruction, la chasse, l'exposition, la vente, l'achat, le transport et le colportage des oiseaux insectivores, de leurs œufs ou de leurs couvées (loi du 28 février 1882, art. 31).

L'exécution de cette disposition fait l'objet de l'arrêté royal du 14 août 1889, modifié par celui du 5 septembre suivant.

Les faits prévus par ces règlements sont punis d'une amende de 5 à 25 francs, outre la confiscation des oiseaux saisis, ainsi que des filets, lacets, appâts et autres engins.

En cas de récidive, l'amende est élevée au maximum, avec faculté, pour le tribunal, de prononcer, outre l'amende, un emprisonnement de trois à sept jours.

Le règlement du 14 août 1889 ne s'applique pas aux oiseaux de proie diurnes, au grand-duc, au geai, à la pie, au corbeau et au pigeon ramier, lesquels peuvent être détruits en tout temps, même au moyen d'armes à feu (1).

Il n'est pas applicable non plus aux oiseaux exotiques, ni au gibier à plumes mentionné aux articles 6, 9 et 10 de la loi du 28 février 1882 (art. 9 du règlement).

Les mesures réglementaires qui ont pour objet d'assurer la conservation des oiseaux insectivores, ne font pas obstacle à l'application des pénalités que commine la loi du 28 février 1882, en tant qu'il s'agit d'empêcher la destruction des mêmes oiseaux considérés comme gibiers (cass., 14 juillet 1890, *Pasic.,* 1890, I, 260).

La chasse aux grives, aux alouettes et à tous les oiseaux propres à la nourriture de l'homme, au moyen d'armes à feu, de filets, lacets, etc., reste donc absolument interdite en temps prohibé, et ceux qui s'y livrent sont passibles des peines comminées par l'article 6 de la loi du 28 février 1882.

---

(1) L'arrêté royal du 28 avril 1891 a interdit la destruction des corbeaux et pigeons ramiers dans certaines parties du royaume, jusqu'à disposition contraire.

Ceux qui pratiquent cette chasse au moyen d'armes à feu sans permis de port d'armes ou sur le terrain d'autrui, même en temps de chasse ouverte, sont passibles des peines édictées par les articles 14 et 4 de la même loi (1).

CHAUDIÈRES A VAPEUR.

Voy. l'article MACHINES A VAPEUR.

CHEMINS DE FER.

SOMMAIRE.

CHAPITRE Ier. — DES VOIES FERRÉES EN GÉNÉRAL.

1. *Comment on divise les voies ferrées.*
2. *A quelle branche de la voirie ressortissent les voies ferrées.*

CHAPITRE II. — LES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT.

3. *Développement du chemin de fer de l'État.*
4. *Des études préalables à la construction des chemins de fer.*
5. *Des expropriations.*
6. *Adjudication des travaux.*
7. *Entretien de la route.*
8. *Administration.*

CHAPITRE III. — DES CHEMINS DE FER CONCÉDÉS.

9. *Le gouvernement est autorisé à faire des concessions de chemins de fer.*
10. *Du cautionnement préalable.*
11. *Formes de la concession.*
12. *Le pouvoir législatif peut accorder des concessions à main ferme.*
13. *Surveillance des travaux de premier établissement.*
14. *Des cahiers des charges.*
15. *Nature du contrat de concession.*
16. *Le sol des chemins concédés appartient à l'État.*
17. *Étendue des droits du concessionnaire.*
18. *Le sol des chemins concédés ne peut pas être grevé de servitudes.*
19. *Des chemins privés qui traversent les voies ferrées.*
20. *Le concessionnaire a la qualité de préposé à un service public.*
21. *L'État conserve la surintendance des chemins de fer concédés.*
22. *Il peut imposer aux concessionnaires le droit de parcours.*
23. *Il peut déclarer communes les stations existant sur les raccordements.*
24. *Il peut établir le parcours même sur les lignes dont la concession est ancienne.*
25. *Des indemnités auxquelles le parcours donne lieu.*
26. *Les concessions ne peuvent être cédées qu'avec l'agrément du gouvernement.*

CHAPITRE IV. — LES TRAMWAYS ET LES CHEMINS DE FER VICINAUX.

27. *Des concessions de tramways.*
28. *Concession des chemins de fer vicinaux.*

CHAPITRE V. — SERVITUDES ÉTABLIES EN FAVEUR DES VOIES FERRÉES.

29. *Législation.*
30. *Définition du franc-bord des chemins de fer.*
31. *Plantations d'arbres le long des chemins de fer.*
32. *Des constructions le long des voies ferrées.*
33. *Des dépôts de pierres et autres matières.*
34. *De l'exploitation des minières et carrières.*
35. *Établissement et réparation des toitures en chaume.*
36. *Démolition des bâtiments menaçant ruine à proximité des chemins de fer.*
37. *Suppression des plantations et bâtisses qui compromettent la sécurité des chemins de fer.*
38. *A quel moment prennent naissance les servitudes instituées en faveur des chemins de fer.*
39. *Ces servitudes n'existent pas en faveur des tramways ni des chemins de fer vicinaux.*
40. *Répression des contraventions.*
41. *Les riverains n'ont pas droit à être indemnisés.*

CHAPITRE VI. — POLICE DES CHEMINS DE FER.

42. *Le Roi peut établir des règlements pour la police des chemins de fer.*
43. *Arrêté royal du 5 mai 1835.*
44. *Arrêté royal du 16 janvier 1836.*

(1) Circulaire du 2 mars 1882; Liège, 1er mai 1880, *Pasic.*, 1880, II, 365.

CHAPITRE Ier.

DES VOIES FERRÉES EN GÉNÉRAL.

1. Il existe des chemins de fer privés et des chemins de fer publics.

Les chemins de fer privés sont la propriété des particuliers qui les ont établis. Ils ne servent qu'aux communications privées d'une exploitation industrielle avec les magasins qui en dépendent ou avec les routes et les canaux qui se trouvent dans le voisinage.

Les chemins de fer publics sont affectés au transport des voyageurs et des marchandises.

La plupart ont été construits et sont exploités par le gouvernement.

Quelques-uns ont été construits par des compagnies particulières, moyennant la concession du droit de les exploiter et d'en retirer des péages.

Les tramways constituent une catégorie particulière de chemins de fer publics.

Les tramways diffèrent des chemins de fer proprement dits, non par le mode de traction, mais par cette circonstance qu'ils sont établis dans des rues ou des chaussées qui servent en même temps à l'usage des piétons et des voitures ordinaires.

Il y a deux espèces de tramways :

Les uns sont destinés à desservir les agglomérations urbaines et sont régis par la loi du 9 juillet 1875.

Les autres sont installés sur les voies vicinales. Ils sont régis par la loi du 24 juin 1885. On leur donne la qualification de chemins de fer vicinaux.

2. Les chemins de fer publics, savoir ceux de l'État et les chemins concédés, sont rangés dans la grande voirie (loi du 25 juillet 1891, art. 1er).

Les places de stationnement et les chemins d'accès, créés pour aboutir aux stations, sont classés dans la petite voirie, sauf les exceptions à déterminer par arrêté royal (*ibid.*)

Il en résulte que l'entretien des places de stationnement et des chemins d'accès est à la charge des communes, et que les autorisations de bâtir à front de ces chemins et de ces places sont délivrées par les autorités locales. Les taxes communales et les règlements communaux sont applicables à ces bâtisses.

Mais le gouvernement a le droit de classer dans la grande voirie les places de stationnement et les chemins d'accès qui forment le prolongement de la grande voirie pavée ou qui sont destinés à être incorporés ultérieurement dans les travaux projetés en vue de l'extension des gares et de leurs dépendances.

La loi du 24 juin 1885, article 8, dispose que le gouvernement règle la police des chemins de fer vicinaux.

Il résulte de là que ces chemins font partie de la grande voirie.

Quand le concessionnaire établit la voie ferrée sur un chemin qui était précédemment frappé de vicinalité, ce chemin ne se trouve pas nécessairement soumis au régime de la grande voirie dans toute sa largeur, alors que la voie ferrée n'en emprunte qu'une partie. L'établissement d'une voie ferrée sur un chemin vicinal ne modifie la nature et le régime de ce chemin que dans la mesure de ce qui est nécessaire à ce nouveau service de voirie (cass., 18 juin 1891, *Pasic.*, 1891, I, 179-188).

Quant aux tramways urbains, ils font partie de la grande voirie lorsqu'ils sont établis sur les routes de l'État ou sur les routes provinciales, et de la petite voirie lorsqu'ils sont assis sur des rues ou des chemins qui ressortissent à la voirie urbaine ou à la voirie vicinale.

Mais, dans tous les cas, les actes de concession sont soumis à l'approbation du Roi. Les règlements de police relatifs à l'exploitation des tramways urbains doivent également être approuvés par le gouvernement (loi du 9 juillet 1875, art. 2 et 7).

CHAPITRE II.

LE CHEMIN DE FER DE L'ÉTAT.

3. L'établissement des chemins de fer nationaux a été décrété par la loi du 1er mai 1834, qui dispose :

« Art. 1er. Il sera établi dans le royaume « un système de chemins de fer ayant pour « point central Malines, et se dirigeant à « l'est vers la frontière de Prusse par Lou- « vain, Liége et Verviers; au nord par « Anvers; à l'ouest sur Ostende par Ter- « monde, Gand et Bruges, et au midi sur « Bruxelles et vers les frontières de France « par le Hainaut. »

Des lois postérieures ont ordonné la construction ou autorisé le rachat d'un grand nombre d'autres voies ferrées. Le réseau des chemins de fer exploités par l'État mesurait, en 1892, une longueur de 3,249 kilomètres (1).

4. L'exécution d'un chemin de fer doit être précédée d'une enquête qui a pour objet d'en constater l'utilité et dont les formes sont tracées par l'arrêté royal du 20 avril 1837, concernant tous les travaux publics que l'État exécute autrement que par voie de concession de péages. Voy. l'article TRAVAUX PUBLICS, no 9.

Lorsque la direction générale de la route est fixée, il y a lieu d'en tracer les plans et d'en indiquer les nivellements tant sur le papier que sur le terrain même.

(1) La longueur totale des lignes exploitées par des compagnies sur le territoire belge était, à la même époque, de 1,276 kilomètres. (*Annuaire statistique de la Belgique*, année 1893.)

Ces plans sont soumis à l'avis d'un comité mixte, composé de fonctionnaires de l'administration des chemins de fer et de fonctionnaires appartenant à l'administration des ponts et chaussées (arr. roy. du 26 avril 1886).

Les ingénieurs ont le droit d'occuper momentanément les propriétés dont l'accès leur est nécessaire pour préparer leurs plans. La loi du 1er mai 1834, qui décrète l'établissement d'un système de chemins de fer en Belgique, ordonne, par son article 2, que l'exécution aura lieu à charge du Trésor et par les soins du gouvernement. D'après cette disposition, le gouvernement a le droit de prescrire et de faire exécuter les mesures qui n'ont pas le caractère d'une expropriation et qu'il croit utiles ou nécessaires pour parvenir à la construction des chemins de fer, spécialement de visiter les terrains, d'en lever les plans, de procéder au nivellement des tracés, etc., quand même ces opérations préliminaires devraient causer quelque dommage aux possesseurs, sauf à les indemniser du préjudice qui leur est fait. Il est le seul juge de l'utilité ou de la nécessité de ces mesures; il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de les suspendre ou de les censurer (cass., 2 juillet 1838). Voy. l'article TRAVAUX PUBLICS, n° 8.

5. Quand le tracé de la route est définitivement arrêté, il y a lieu d'acquérir à l'amiable ou par voie d'expropriation forcée les terrains nécessaires à son établissement.

On se conforme, pour ce qui touche ces acquisitions, aux lois du 17 avril 1835 et du 27 mai 1870. Voy. l'article EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

— L'emprise des propriétés privées dont l'occupation est nécessaire pour l'établissement des chemins de fer ne peut avoir lieu que par autorité de justice.

Il en est autrement des mesures qui, dans l'intérêt de la création de la voie ferrée, modifient le niveau, la forme ou l'affectation de certaines parties des chemins publics ordinaires. Le pouvoir exécutif les ordonne et en poursuit l'accomplissement au nom de l'intérêt général, sans le concours des tribunaux.

Le gouvernement a, par exemple, le droit de remblayer ou de déblayer les chemins vicinaux que rencontre la voie ferrée. Il n'est pas tenu de se faire, au préalable, envoyer judiciairement en possession de la partie de ces chemins qu'il incorpore à la grande voirie. Il n'est pas davantage tenu d'indemniser les communes qui ont créé ces voies publiques (1).

Les chemins vicinaux, à l'endroit où ils sont traversés par les chemins de fer, perdent, par le fait même de cette affectation nouvelle, leur caractère primitif; ils deviennent partie intégrante de la voie plus importante dans laquelle ils sont incorporés.

La police des parties ainsi incorporées et le droit d'autoriser des travaux dans le sous-sol appartiennent désormais, non plus aux autorités locales, mais uniquement à l'administration générale (cass., 22 mai 1871, *Pasic.*, 1871, I, 316).

6. Lorsque le plan des travaux et le cahier des charges sont définitivement arrêtés, les travaux à exécuter et les fournitures à faire sont mis en adjudication publique ou adjugés de gré à gré, dans les formes prescrites par les articles 91 à 99 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868, relatif à la comptabilité de l'État. Voy. l'article TRAVAUX PUBLICS, nos 19 et suiv.

— Les travaux de construction des chemins de fer s'exécutent, comme tous les travaux que l'État met en adjudication, sous la surveillance et la direction des ingénieurs des ponts et chaussées.

Ces ingénieurs constatent l'état d'avancement des travaux, les vérifient, les agréent, à titre provisoire d'abord, à titre définitif ensuite, et règlent les comptes des entrepreneurs (arr. roy. du 18 juillet 1860). Voyez l'article TRAVAUX PUBLICS, nos 33 et suiv.

La construction et l'entretien des gares et, en général, des bâtiments d'exploitation ressortissent à la direction des voies et travaux, instituée par l'arrêté du 15 novembre 1877.

Le directeur de la voie et des travaux a dans ses attributions tout ce qui concerne la construction et l'entretien des travaux d'art, des bâtiments et dépendances, etc.

7. L'entretien de la route est un objet de la plus haute importance, à cause de la gravité des accidents que la moindre dégradation peut occasionner.

(1) Cass., 10 janvier 1867, *Pasic.*, 1867, I, 117; Liège, 27 décembre 1877, *Revue comm.*, 1878, p. 86; *Pasic.*, 1878, II, 92.

Le directeur de la voie et des travaux dirige tout ce qui concerne cet entretien (arr. roy. du 27 juin 1857, art. 44).

Il ordonne les travaux d'entretien et de réparation journalière, et il veille à l'exécution de toutes les mesures relatives à la conservation de la voie et à la sûreté de la circulation (art. 46 et 50).

Tout agent préposé à la surveillance et à la police de la voie, en dehors des stations et de leurs abords, est placé sous son autorité. Les préposés aux signaux, aux changements et aux croisements de voie, aux ponts et aux barrières dans les stations et aux abords, sont également sous ses ordres pour tout ce qui a rapport à l'entretien de la route (art. 50).

8. L'étude, l'exécution et l'exploitation de toutes les lignes décrétées par la loi du 1er mai 1834 furent confiées pendant les trois premières années aux ingénieurs Simons et Deridder. La perception des péages fut seule, dès l'origine, distraite de ces attributions générales.

Par la suite, il devint nécessaire d'établir, pour l'entretien des routes ferrées et pour le matériel d'exploitation, une administration centrale distincte de la direction des travaux.

L'administration des chemins de fer est aujourd'hui organisée par l'arrêté royal du 15 novembre 1877. Elle ressortit au département des chemins de fer, postes et télégraphes.

Les services qui s'y rattachent sont divisés en deux catégories : les services d'examen et les services d'exécution.

Les services dits d'examen constituent l'administration centrale, qui a son siège à Bruxelles.

Toutes les branches de service y sont représentées par des directions spéciales, chargées d'examiner et d'étudier les propositions émanant des services en province, de préparer les projets de lois, d'arrêtés ou de décisions à soumettre à la sanction royale, aux Chambres ou au ministre.

L'administration centrale est dirigée, sous l'autorité immédiate du ministre, par un comité de quatre fonctionnaires supérieurs.

Elle comprend, en outre :

A. Un service général ;

B. Cinq directions, savoir :

La direction des voies et travaux ;

La direction de la traction et du matériel ;

La direction de l'exploitation ;

La direction commerciale ;

La direction du contrôle des recettes et matières.

Il y a, de plus, des inspecteurs généraux chargés de la haute surveillance des services actifs, et un Conseil d'administration, qui est appelé à se prononcer sur les questions dont le ministre juge utile de le saisir.

En résumé, l'administration centrale comprend les services d'examen, de contrôle et de surveillance indispensables à la haute direction de l'exploitation des voies ferrées.

Cette exploitation exige, d'un autre côté, des services d'exécution qui sont disséminés sur toute la surface du territoire et qui ont pour objet d'assurer l'exécution des ordres et des instructions de l'administration centrale (arr. du 15 novembre 1877, art. 37, et du 6 juillet 1893).

CHAPITRE III.

LES CHEMINS DE FER CONCÉDÉS.

9. La loi du 19 juillet 1832 autorisait le gouvernement à concéder des péages pour un terme qui n'excédait pas quatre-vingt-dix ans. Les concessions pour travaux de canalisation des fleuves et des rivières étaient seules exceptées de cette disposition.

La loi du 10 mai 1862, qui régit aujourd'hui la matière, a établi une seconde exception concernant les concessions qui ont pour objet la construction d'un canal ou d'un chemin de fer de plus de dix kilomètres de longueur.

Elle dispose :

« Art. 1er. Le gouvernement est autorisé « à concéder des péages pour un terme qui « n'excédera pas quatre-vingt-dix ans, en se « conformant aux lois existantes. Sont excep- « tées de la présente disposition les conces- « sions tant pour les travaux de canalisation « des fleuves et des rivières que pour les « canaux et lignes de chemins de fer de plus « de dix kilomètres de longueur. »

Ces textes réservent en faveur de la législature et du gouvernement le pouvoir de concéder des chemins de fer productifs de péages, quel que soit, d'ailleurs, le mode de traction.

Les autorités provinciales et communales n'ont que le droit de concéder des tramways urbains dans les limites définies par la loi du 9 juillet 1875.

10. Toute concession de chemin de fer doit être précédée du dépôt d'un cautionnement, lequel est de 100,000 francs pour les conventions provisoires, et de 5 p. c. du coût des travaux à exécuter, pour les conventions définitives (loi du 28 mai 1856, art. 6).

Ce cautionnement garantit l'exécution des obligations du concessionnaire.

Le gouvernement n'a pas le droit d'en opérer la restitution anticipée, à moins qu'une loi spéciale ne l'y autorise (1), car il ne peut disposer des deniers de l'État que dans les limites réglées par le pouvoir législatif.

11. Les concessions de chemins de fer ne peuvent avoir lieu que par voie d'adjudication publique et qu'après une enquête sur l'utilité des travaux, le taux du péage et sa durée (loi du 10 mai 1862, art. 4).

Les formes de cette enquête sont réglées par l'arrêté du 10 septembre 1875.

Il n'est procédé à une enquête qu'à l'égard des demandes en concession qui sont considérées par le gouvernement comme susceptibles d'être accueillies.

Dans le cas contraire, le ministre des travaux publics se borne à donner connaissance au demandeur en concession, sur le vu de l'avis émis par le Conseil des ponts et chaussées, des motifs qui portent le gouvernement à ne pas accorder ou à ajourner son initiative, et fait surseoir à l'instruction ultérieure de l'affaire (arr. roy. du 28 mai 1846).

12. La loi du 10 mai 1862, en disposant que l'exécution des travaux publics peut avoir lieu par voie de concession de péages, et qu'aucune concession ne peut avoir lieu que par voie d'adjudication publique, ne constitue pour personne un droit acquis à ce mode d'exécution. L'État demeure libre de modifier, quand il le juge nécessaire, les règles qu'il a établies à cet égard. La législature a donc le droit d'accorder des concessions de chemins de fer à main ferme, sans observer les formalités prescrites par l'arrêté du 10 septembre 1875. Il n'y a pour elle de mode d'information obligatoire que celui qu'elle se dicte à elle-même en vertu de son pouvoir discrétionnaire.

Un droit acquis ne s'ouvre en faveur d'un demandeur en concession qu'à dater du moment où il est intervenu entre l'État et lui un traité qui fixe contractuellement leurs obligations respectives.

Jusque-là, il n'est pas recevable à réclamer à la charge du Trésor public des dommages et intérêts, en se fondant sur ce que l'État a concédé directement à un tiers la ligne dont il espérait obtenir lui-même la concession et l'a ainsi privé des avantages que lui aurait éventuellement procuré le strict accomplissement des formalités tracées par l'arrêté du 10 septembre 1875 (2).

13. Une clause des actes de concession des chemins de fer charge le gouvernement de faire surveiller par ses agents les travaux de premier établissement et les travaux d'entretien, ainsi que l'exploitation.

La surveillance des travaux de premier établissement appartient aux ingénieurs des ponts et chaussées, et la surveillance de l'entretien, qui en est l'accessoire, a été également placée dans leurs attributions par l'arrêté royal du 25 mars 1866.

Quant à la surveillance de l'exploitation, il y a été pourvu par un arrêté royal en date du 25 juin 1855 (3).

14. Toute concession de chemin de fer est accompagnée d'un cahier des charges qui détermine l'étendue des obligations du concessionnaire.

Le cahier-modèle des charges et conditions générales concernant la construction et l'exploitation des chemins de fer concédés en Belgique a été arrêté par le ministre des travaux publics, le 20 février 1866 (4).

Ce cahier des charges comprend deux parties bien distinctes.

Les articles 1 à 34 règlent les droits et les obligations du concessionnaire considéré comme entrepreneur des travaux de la ligne concédée.

Les articles 35 et suivants déterminent l'étendue de son droit au péage, ainsi que

(1) Voy. la loi du 3 juin 1870, art. 3, qui a autorisé le gouvernement à restituer certains cautionnements déposés par des concessionnaires de chemins de fer.

(2) Bruxelles, 12 janvier 1853, *Pasic.*, 1854, II, 236. Voyez les *Documents parlementaires*, Ch. des repres., 1852-1853, p. 14.

(3) Cet arrêté n'a pas été inséré dans la *Pasinomie*. Il est rappelé dans l'arrêté du 25 mars 1836.

(4) Voy. le *Moniteur* du 12 août 1836 et l'*Annuaire des chemins de fer*, de LOISEL, I, 35.

l'étendue des devoirs qui lui incombent en sa qualité de préposé à un service public.

Le gouvernement peut autoriser des dérogations aux clauses des cahiers des charges des concessions de chemins de fer, lorsque ces dérogations ont pour objet d'appliquer aux chemins de fer concédés, en tout ou en partie, les bases et les conditions réglementaires des tarifs en vigueur sur les chemins de fer de l'État (loi du 24 mai 1882, art. 1er, prorogé par la loi du 16 juin 1887).

15. La concession d'un chemin de fer est un contrat par lequel le concessionnaire, moyennant la faculté de percevoir à son profit, et à titre de rémunération, pendant un temps déterminé, les péages fixés par l'autorité publique, prend à sa charge la construction, l'entretien et l'exploitation d'une voie ferrée qui, dès son achèvement, passe dans le domaine public.

Elle constitue une entreprise à forfait dont le prix, au lieu d'être une somme déterminée, consiste dans le produit aléatoire des péages pendant le terme convenu. Le droit de percevoir les péages est le seul et véritable équivalent de la propriété créée par l'entrepreneur (1).

Le droit qu'obtient le concessionnaire de percevoir les péages a pour corollaire l'obligation d'effectuer le transport des voyageurs et des marchandises. Il est, à la fois, le cessionnaire d'une perception et l'agent préposé à un service public.

— Le concessionnaire n'a sur la voie ferrée aucun droit réel, ni droit de propriété, ni droit d'usufruit, ni droit d'emphytéose, par la raison que la voie ferrée fait partie intégrante du domaine public et qu'elle est hors du commerce.

A-t-il au moins le droit conventionnel d'en user et d'en jouir, à l'instar d'un locataire qui use et qui jouit du bien loué?

La Cour d'appel de Bruxelles a admis l'affirmative. L'État qui exploite un chemin de fer n'agit point, a-t-elle dit, en vertu de sa mission gouvernementale, mais fait un acte de la vie civile ordinaire. Les produits de cette exploitation constituent, non pas des péages ayant le caractère d'impôts, mais le prix des contrats de transport qui interviennent entre lui et ceux qui font usage des voies ferrées. L'État peut abandonner à un concessionnaire cette jouissance qui a pour objet un immeuble, et le concessionnaire peut, à son tour, la sous-louer à un tiers.

De ces prémisses, la Cour de Bruxelles a conclu que le bailleur d'une voie ferrée est en droit d'invoquer, comme tout locateur d'un immeuble, le privilège consacré par l'article 20, n° 1, de la loi hypothécaire et se payer, par préférence aux autres créanciers de son débiteur, sur le prix des approvisionnements et du matériel roulant qui garnit la ligne louée (Bruxelles, 22 novembre 1880, *Pasic.*, 1881, II, 19).

Les auteurs du *Recueil des décisions ressortissant au département des travaux publics*, année 1882, p. 272, s'élèvent contre cette décision. Le concessionnaire d'un chemin de fer n'a, d'après eux, qu'un droit purement mobilier, le droit de percevoir des péages; il ne peut donc se prévaloir du privilège accordé à ceux qui baillent en location des maisons ou des fermes. Il n'a pas le droit privatif d'user et de jouir, dans son intérêt privé, de la voie publique sur laquelle il perçoit des péages, et qui, étant hors du commerce, ne saurait faire l'objet d'une convention régie par le droit civil. Il ne l'exploite qu'en qualité de préposé à un service public; c'est la généralité des citoyens qui en a directement l'usage, à charge de payer les taxes établies par la loi. Les péages que perçoit le concessionnaire étant tarifés par le gouvernement participent dans une certaine mesure de la nature des impôts et, bien qu'ils représentent, en même temps, la rémunération d'un service rendu, il n'est pas possible de les considérer comme les fruits de la voie ferrée, pas plus que les sommes payées par les voyageurs aux entrepreneurs de messageries ne sont les fruits des chaussées sur lesquelles circulent ces messageries,

En résumé, le concessionnaire n'obtient qu'un droit mobilier, celui de percevoir, comme mandataire de l'État, des péages dont il est dispensé de rendre compte. Le contrat par lequel il cède son droit d'exploitation à un tiers n'est donc pas un louage immobilier, et l'article 20, n° 1, de la loi hypothécaire est sans application à ce contrat.

La Cour de cassation n'a pas admis ce système. Elle a décidé que le concessionnaire d'un chemin de fer a la pleine jouissance de la ligne concédée et qu'il peut donner cette

(1) Trib. de Bruxelles, 25 février 1888, *Belg. jud.*, XVI, 914.

ligne à bail, la validité du contrat de louage ne supposant pas dans le chef du bailleur la qualité de propriétaire ou l'existence d'un droit immobilier quelconque; qu'en conséquence, un bail de cette espèce donne lieu au privilège accordé par la loi aux bailleurs d'immeubles (cass., 18 novembre 1881, *Pasic.*, 1881, I, 396).

16. Le concessionnaire n'acquiert pas la propriété des terrains sur lesquels il établit la voie ferrée et ses dépendances. Le cahier des charges modèle, adopté par l'administration le 20 février 1866, stipule expressément, par son article 14, que les terrains destinés à être définitivement occupés par le chemin de fer et ses dépendances seront acquis au nom de l'État.

Le sol sur lequel sont assis les chemins de fer concédés est, en conséquence, exempt de l'impôt foncier, par application de la loi du 3 frimaire an VII, article 103 (Bruxelles, 2 mars 1850, *Pasic.*, 1850, II, 124).

La propriété domaniale n'embrasse que les terrains compris dans les projets et les plans arrêtés définitivement par le ministre, ou qui ont été, de commun accord entre l'État et le concessionnaire, incorporés dans le périmètre de ces plans. Les excédents de terrain acquis par le concessionnaire demeurent sa propriété personnelle (Gand, 8 août 1856, *Belgique jud.*, XIV, 1370).

17. Lorsque l'État concède un chemin de fer, il ne délègue au concessionnaire que l'exercice des droits nécessaires pour réaliser la perception des péages. Il conserve sur la partie du domaine public qui fait l'objet de la concession tous les droits utiles qui sont conciliables avec cette perception.

Il conserve, notamment, la jouissance des talus de la voie concédée et peut y planter des arbres, en tant que ces plantations n'entravent pas la circulation des convois.

Le concessionnaire d'une voie ferrée n'est pas concessionnaire des mines qui se trouvent sous cette voie. Il ne devient pas même propriétaire des houilles qu'il met à découvert en déblayant le sol pour effectuer les travaux d'établissement (Bruxelles, 21 décembre 1857, *Pasic.*, 1858, II, 219).

18. Le sol sur lequel est établi un chemin de fer concédé est hors du commerce. Il n'est pas susceptible d'être grevé d'une servitude de passage ou de tout autre droit réel au profit des propriétaires des terrains attenants.

Un droit de passage concédé conventionnellement par l'État ou par le concessionnaire de la voie ferrée ne constitue donc pas une charge réelle grevant le domaine public. C'est un avantage personnel dont le retrait peut donner lieu à une indemnité, mais que le gouvernement a le droit de révoquer sans être tenu d'observer les formalités prescrites en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (Bruxelles, 9 avril 1883, *Pasic.*, 1883, II, 220).

Si, néanmoins, le concessionnaire, en acquérant un terrain destiné à être incorporé à la voie ferrée, a promis de laisser ou de fournir au vendeur un passage à niveau pour l'exploitation de la partie non emprise, cette réserve, qui intervient au moment même de l'aliénation, est valable et laisse subsister un véritable droit réel en faveur du vendeur. Ce dernier retient la servitude de passage par cela seul qu'il n'a pas aliéné cette fraction de son droit de propriété (Bruxelles, 15 mai 1882, *Pasic.*, 1882, II, 226). Voy. l'article DOMAINE PUBLIC, n° 44.

— Il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent être l'objet des conventions (Code civ., art. 1128). Il résulte de ce principe que si une compagnie concessionnaire s'engage envers un particulier à établir sur un terrain cédé par ce dernier une station d'une certaine étendue, avec des accès déterminés, et de maintenir cette station ou gare pendant toute la durée de sa concession, cette convention est frappée de nullité (Bruxelles, 8 août 1881, *Pasic.*, 1881, II, 415).

19. Les chemins privés qui traversent les voies ferrées se divisent en deux catégories :

Premièrement : les routes particulières qui préexistaient à l'établissement du chemin de fer et dont le maintien constitue pour les intéressés un droit acquis.

Deuxièmement : les passages à niveau dont l'établissement a été autorisé postérieurement à la création de la voie ferrée et qui ne subsistent qu'à titre de tolérance.

Les passages autorisés à titre de tolérance sont soumis aux dispositions de l'arrêté royal du 22 mars 1879, qui porte :

« Art. 1er. Les passages à niveau à l'usage « des particuliers, existant sur les chemins

« de fer exploités par l'État, et ceux à y éta-
« blir seront clôturés par des portes munies
« de serrures ou de cadenas, dont les clefs
« seront remises en mains des usagers prin-
« cipaux de ces traversées.

« Art. 2. Les usagers sont tenus de refer-
« mer les portes des passages après chaque
« traversée. »

L'arrêté royal du 5 novembre 1883 a rendu ces dispositions applicables aux passages à niveau existant sur des chemins de fer exploités par des compagnies.

Ces arrêtés ne régissent pas les routes particulières dont l'existence est antérieure à l'établissement de la voie ferrée. L'Exposé des motifs de l'arrêté royal du 22 mars 1879 le dit en termes formels (cass., 16 mai 1889, *Pasic.*, 1889, I, 218).

20. Les concessionnaires des voies ferrées sont préposés à un service public, par délégation de l'État.

Les agents de ces concessionnaires se rendent coupables du délit de concussion et tombent sous l'application de l'article 243 du code pénal, lorsqu'ils perçoivent sciemment des droits ou des péages indus, par les motifs qu'ils opèrent ces recettes en raison de leur charge et au mépris d'un arrêté royal, pris en exécution de la loi, et fixant, dans un but d'intérêt général, le taux des péages concédés (cass., 19 mai 1873, *Pasic.*, 1873, I, 200).

21. En traitant avec un concessionnaire et en lui abandonnant les bénéfices de l'exploitation d'une voie ferrée, l'État renonce à un droit susceptible d'entrer dans le domaine privé, mais il n'abdique pas les devoirs résultant de sa mission souveraine. Il reste à tout instant maître de faire ou de prescrire ce qui lui paraît commandé par les nécessités du service de circulation dont le concessionnaire est chargé par délégation.

Cette faculté est de l'essence même des concessions de chemins de fer; elle en domine toutes les stipulations.

Elle se concilie d'ailleurs avec le respect dû aux conventions librement faites, en ce sens qu'au lieu d'anéantir les droits qui en dérivent, elle les transforme en droits de créance ou d'indemnité (1).

(1) Dufour, *Droit admin.*, III, n° 216; Bruxelles, 3 janvier 1877, *Pasic.*, 1877, II, 136.

Le gouvernement pourrait, par exemple, régler d'autorité le nombre et les départs des trains de voyageurs et de marchandises, à l'effet d'assurer la correspondance des différentes lignes et d'imprimer à l'exploitation des voies ferrées l'unité qui lui est indispensable.

Il peut reprendre une concession de chemin de fer, lorsque l'utilité publique commande cette mesure, moyennant une juste et préalable indemnité.

Ce droit est un attribut essentiel de la souveraineté et existe par lui-même, en dehors de toute stipulation formelle (Bruxelles, 16 avril 1877, *Pasic.*, 1878, II, 261).

Il est expressément consacré, en ce qui concerne les chemins de fer vicinaux, par la loi du 24 juin 1885, qui dispose, article 13 :
« Toute concession peut être rachetée par
« l'État aux conditions à fixer par l'acte de
« concession. »

Les prérogatives de l'État, en ce qui touche la surintendance des voies ferrées, ne sont limitées que par l'obligation de respecter le droit aux péages, tel qu'il est défini par le cahier des charges. Les compagnies concessionnaires ne sont recevables à critiquer les injonctions que l'autorité leur adresse pour assurer la régularité du service, que dans la mesure du préjudice qui leur est infligé sous le rapport financier.

22. Le gouvernement peut, notamment, contraindre une compagnie concessionnaire à tolérer, sur la ligne concédée, le parcours des trains de l'État ou des autres compagnies concessionnaires. C'est ce qu'on appelle le droit de *parcours*.

La légitimité du droit de parcours a été reconnue par la loi du 28 mai 1856, qui dispose, article 7 : « Dans toute concession de che-
« min de fer, le gouvernement se réservera
« la faculté de régler le droit de parcours,
« moyennant une indemnité équitable. »

Cet article a été introduit dans la loi, sur la proposition de la section centrale de la Chambre des représentants, qui l'a justifiée en ces termes : « Nous avons pensé que le
« gouvernement devait, dans toutes les con-
« ventions futures, se réserver la faculté de
« régler le droit de parcours, moyennant
« une équitable indemnité. L'avenir peut
« créer des circonstances encore imprévues
« où, au point de vue de l'intérêt public, il
« importerait au gouvernement et aux com-

« pagnies d'user du droit de parcours sur des « lignes indépendantes (1). »

En conséquence, le gouvernement insère dans tous les cahiers des charges des concessions une clause ainsi conçue : « Le département des chemins de fer, postes et télé- « graphes se réserve la faculté d'imposer « aux concessionnaires l'obligation de lais- « ser circuler sur le chemin de fer concédé « les voitures, wagons et autre matériel rou- « lant appartenant à d'autres lignes et réci- « proquement. L'indemnité à payer pour le « parcours sera fixée d'après les bases « admises pour les relations mixtes des « lignes de l'État. »

23. Le gouvernement puise dans le droit qu'il a de raccorder deux voies ferrées la faculté de déclarer communes les stations existant sur le raccordement. L'usage commun d'une voie ferrée n'est possible qu'à cette condition.

C'est ce qu'a décidé l'arrêté royal du 5 février 1873, aux termes duquel la station de Ransart a été déclarée commune au chemin de fer de Charleroi à Wavre, d'une part, et au chemin de fer de ceinture de Charleroi, d'autre part.

24. Il résulte des principes exposés plus haut que le gouvernement peut établir le *parcours* même sur les lignes anciennes, à l'égard desquelles il n'avait fait aucune réserve expresse dans les actes de concession.

Il est de l'essence des chemins de fer, dit à ce sujet un arrêté royal en date du 26 février 1873, d'être reliés entre eux; le gouvernement a donc toujours le droit d'ordonner ou d'autoriser le parcours commun de plusieurs chemins de fer réciproquement, moyennant une indemnité équitable; ce droit était préexistant à l'article 7 de la loi du 28 mai 1856, qui n'a fait qu'en régler l'exercice (2).

Le droit de parcours existe à l'égard des tramways aussi bien qu'à l'égard des chemins de fer ordinaires. Les actes de concession doivent, aux termes de la loi du 9 juillet 1875, article 6, réserver aux autorités compétentes : 1° le droit d'autoriser d'autres tramways, soit à s'embrancher sur les lignes concédées, soit à s'y raccorder; 2° le droit d'accorder à ces entreprises nouvelles, moyennant indemnité, la faculté de faire circuler leurs voitures sur des sections du tramway concédé.

25. L'indemnité à laquelle la loi subordonne l'exercice du droit de parcours, doit être réglée à l'amiable et, en cas de contestation, par les tribunaux, car elle a pour objet un droit civil. Le gouvernement ne considère pas ce règlement comme étant de sa compétence (3).

Cette indemnité doit-elle être payée préalablement à l'exercice du droit de parcours?

Il faut résoudre cette question négativement par le motif que le droit de parcours est réservé par les actes mêmes de concession et ne saurait, dès lors, être assimilé à une expropriation. L'article 11 de la Constitution est ici sans application.

26. Les chemins de fer publics, affectés au transport des voyageurs et des marchandises, sont tous, sans exception, des dépendances du domaine public et sont, à ce titre, inaliénables. Les concessions octroyées par la législature ou par le gouvernement n'ont pour objet que la faculté de les exploiter temporairement et d'en percevoir les péages.

L'État prend en considération, lorsqu'il concède ces péages, les garanties financières et politiques que présentent les compagnies concessionnaires. Les concessions sont, par conséquent, personnelles. Elles ne peuvent être cédées à des tiers sans l'assentiment de l'autorité publique.

La loi du 23 février 1869, s'inspirant de ces principes, a disposé comme suit :

« Art. 1er. Les sociétés de chemin de fer « ne peuvent céder les lignes dont elles sont « concessionnaires qu'avec l'approbation du « gouvernement.

« Sont considérées comme cessions, non « seulement les conventions portant aliéna- « tion de la concession, mais tous actes par « lesquels une société transférerait par bail, « fusion ou autrement, l'exploitation totale « ou partielle d'une ligne. »

---

(1) *Ann. parl.*, 1855-1856, p. 1285.

(2) *Moniteur* de 1873, p. 647. Voy. aussi l'arrêté royal du 4 septembre 1873, inséré au *Moniteur* du 12 septembre 1873.

(3) Voy. l'arrêté du 4 septembre 1873 (*Monit.* du 12 septembre), qui confère à la Société des bassins houillers un droit de parcours sur une voie appartenant au Grand Central belge, et qui ajoute qu'il sera pourvu, soit à l'amiable, soit *par voie judiciaire*, à la la fixation de l'indemnité due au Grand Central.

En cas d'infraction à cette défense le gouvernement a le droit rigoureux de prononcer la déchéance de la concession (1).

Mais il peut se contenter d'ordonner que la ligne sur laquelle la convention a porté sera administrée par le département des chemins de fer pour compte de la société. C'est ce que dit l'article 2 de la loi.

Le gouvernement est seul à même d'apprécier, au point de vue de l'intérêt public, si la contravention existe.

La décision par laquelle il statue sur la reprise de l'exploitation est donc souveraine, et lui seul peut faire cesser cette mesure en remettant l'exploitation à la société.

Mais l'appréciation du gouvernement n'entraîne pas chose jugée en ce qui concerne les intérêts privés qui sont engagés dans l'affaire.

L'article 3 de la loi dispose à cet égard comme suit :

« Si la société conteste le fait de la contra-
« vention, elle peut recourir aux tribunaux
« quant à ses intérêts privés. Elle sera
« déboutée si le fait de la contravention est
« établi; dans le cas contraire, les tribunaux
« lui alloueront, à titre d'indemnité, une
« somme égale au préjudice qu'elle subirait
« par suite de l'impossibilité où elle est de
« diriger l'exploitation; l'indemnité sera
« fixée, d'après la demande de la société,
« soit par une somme annuelle due pendant
« tout le temps de l'exploitation de l'État,
« soit pour le temps écoulé, sous réserve
« des droits pour l'avenir. »

CHAPITRE IV.

LES TRAMWAYS ET LES CHEMINS DE FER VICINAUX.

27. Les tramways destinés à desservir les agglomérations urbaines sont concédés :

A. Par les Conseils communaux, lorsqu'ils ne s'étendent pas sur le territoire de plus d'une commune et qu'ils sont établis exclusivement sur la voirie communale, ou principalement sur cette voirie et accessoirement sur les routes de l'État ou de la province;

B. Par les Députations permanentes des Conseils provinciaux, lorsqu'ils s'étendent sur le territoire de plus d'une commune dans la même province et qu'ils sont établis exclusivement ou principalement sur la voirie communale;

C. Par les Conseils provinciaux lorsque, sans dépasser les limites de la province, ils sont établis exclusivement sur la voirie provinciale ou principalement sur cette voirie et accessoirement sur la voirie communale ou sur la grande voirie;

D. Par le gouvernement :

1° Lorsqu'ils sont établis exclusivement ou principalement sur la grande voirie;

2° Lorsque, quelle que soit la nature de la voirie, ils s'étendent sur le territoire de plus d'une province (loi du 9 juillet 1875, art. 1er).

Toutes les concessions de tramways sont soumises à l'approbation du Roi.

Elles sont précédées d'une enquête sur l'utilité de l'entreprise, le tracé de la voie, la durée de la concession et le taux des péages (art. 2).

Elles sont adjugées publiquement pour cinquante années au plus.

Une loi, en date du 3 janvier 1892, a autorisé le gouvernement à régulariser, par voie de concession nouvelle, de gré à gré, et sans distinction quant à la voirie parcourue, les concessions de tramways octroyées par les communes antérieurement à la loi du 9 juillet 1875.

28. La loi du 9 juillet 1875 ne concerne que les tramways destinés à desservir les agglomérations urbaines (loi du 24 juin 1885, art. 16).

Les tramways établis sur les routes vicinales sont régis par la loi du 24 juin 1885.

Les chemins de fer vicinaux sont concédés par arrêté royal.

La concession a lieu au profit de la Société nationale des Chemins de fer vicinaux.

Cette société n'est pas un corps politique, un démembrement de la Nation, du genre des établissements publics institués pour les services du culte, de la charité ou de l'enseignement. C'est une association de capitaux, qui constitue une individualité juridique de droit privé et qui a pour objet une entreprise de travaux publics et de transports dont le caractère est purement commercial (2).

Les chemins de fer vicinaux peuvent être concédés à d'autres sociétés ou même à des particuliers si, dans le délai d'une année de

(1) Exposé des motifs de la loi.

(2) Cass., 26 avril 1894, *Pasic.*, 1894, I, 188.

leur demande en concession, la Société nationale n'a point fait semblable demande pour elle-même ou si elle n'a pas exécuté la ligne concédée dans le délai qui a été fixé par le gouvernement.

CHAPITRE V.

DES SERVITUDES ÉTABLIES EN FAVEUR DES VOIES FERRÉES.

29. Les propriétés riveraines des chemins de fer sont grevées de certaines servitudes indispensables à la conservation de la voie et à la sécurité des trains.

La loi du 15 avril 1843 avait, en définissant ces servitudes, imposé des charges excessives aux propriétés riveraines des voies ferrées.

Elle a été abrogée et remplacée par celle du 25 juillet 1891.

Les servitudes établies par cette dernière loi sont applicables aux chemins de fer de l'État et aux chemins de fer concédés, mais elles ne concernent pas les chemins de fer vicinaux, ni les tramways, ni les raccordements industriels, ni les communications établies dans l'intérêt d'une exploitation de mines, conformément à la loi du 2 mai 1837, ni les chemins de fer exclusivement militaires destinés à assurer les communications entre les ouvrages d'une position défensive (loi du 25 juillet 1891, art. 16).

30. Avant de passer à l'énumération de ces servitudes, il est nécessaire de définir ce qu'on entend par franc-bord des voies ferrées.

Le chemin de fer comprend, outre la voie proprement dite, les entre-voies, la bande de terre qui longe les rails extérieurement et qui s'appelle banquette, les fossés destinés à l'écoulement des eaux et, enfin, un sentier qui protège les tranchées d'écoulement.

C'est la partie extrême de ce sentier qui constitue le franc-bord.

Afin d'établir une mesure uniforme, la loi du 25 juillet 1891, article 2, a décidé que par franc-bord il faut entendre une ligne tracée à $1^{m},50$ du rail extérieur, lorsque le chemin est au niveau des terrains voisins.

Quand le chemin de fer est en déblai ou en remblai, les talus en font partie intégrante, et c'est alors l'arête supérieure du déblai ou l'arête inférieure du remblai qui constitue le franc-bord (loi du 25 juillet 1891, art. 2).

La loi a eu pour but d'assurer la libre circulation des convois et d'écarter tout ce qui pourrait occasionner des dégradations à la voie ferrée. Il en résulte que les servitudes créées par cette loi ne grèvent que les terrains riverains du chemin de fer proprement dit, c'est-à-dire de la route parcourue par les locomotives et les trains portant des voyageurs et des marchandises, y compris les dépendances nécessaires de cette route, telles que les banquettes, les fossés et les sentiers qui longent les fossés.

Le franc-bord ne se trouve donc pas à la limite des stations, lesquelles, quoique appartenant à l'État, ne font point essentiellement partie de la voie ferrée elle-même.

Dans les stations, il y a un franc-bord fictif qui se trouve à $1^{m},50$ du rail extérieur de la dernière voie parcourue par les trains ou les locomotives.

Pour la détermination du franc-bord, il faut, dit la loi, considérer comme exécutés tous les travaux prévus pour la construction et l'exploitation dans des conditions définitives d'un nouveau chemin de fer, ou pour la modification d'un chemin de fer existant.

La définition du franc-bord est générale. Elle s'applique aux chemins de fer de l'État ainsi qu'à tous les chemins de fer concédés, quelle que soit la nature de leur trafic, à ceux qui servent exclusivement aux transports de marchandises aussi bien qu'aux autres.

31. « Les arbres ne peuvent, le long du « chemin de fer, être maintenus à une hau- « teur plus grande que la distance entre le « pied de l'arbre et le franc-bord du chemin « de fer. Toutefois, quand le chemin de fer « est établi en remblai, cette distance est « calculée entre le pied de l'arbre et l'arête « supérieure du remblai.

« En aucun cas, les arbres à haute tige ne « peuvent être plantés, sans autorisation du « gouvernement, à moins de 6 mètres du « franc-bord du chemin de fer.

« La distance sera, au minimum, de « 20 mètres à l'intérieur des courbes de « 500 mètres de rayon ou d'un rayon moin- « dre » (loi du 25 juillet 1891, art. 2).

Les propriétés qui longent les chemins de fer sont soumises, en ce qui concerne les plantations d'arbres et l'élagage des arbres plantés, aux mêmes servitudes que les propriétés riveraines de la grande voirie ordi-

naire. La zone sur laquelle les plantations des arbres à haute tige ou autres sont subordonnées à une autorisation est fixée à 6 mètres par la loi du 25 juillet 1891, comme par l'arrêté du 16 ventôse an XIII et par le décret du 16 décembre 1811.

Lorsque le chemin de fer décrit une ligne courbe, cette largeur est portée à 20 mètres pour les propriétés qui se trouvent du côté intérieur de la courbe. Cette disposition a pour objet de ménager la vue sur les voies.

La servitude dont il s'agit consiste en ce que les riverains des voies ferrées ne peuvent, sans autorisation du gouvernement, planter des arbres à haute tige à moins de 6 mètres du franc-bord.

Du moment que l'autorisation est accordée, la servitude cesse d'exister, et la faculté de planter existe au profit du riverain, non à titre de tolérance précaire et révocable, mais comme un droit acquis. Le gouvernement ne peut supprimer les plantations ainsi autorisées que moyennant indemnité, par application de l'article 8 de la loi du 25 juillet 1891 (1).

La loi du 15 avril 1843 donnait au gouvernement la faculté, lorsque la disposition des localités le permettait, de réduire, par arrêté royal, la zone dans laquelle il était défendu de planter le long des voies ferrées.

Cette zone, qui précédemment était large de 20 mètres, est aujourd'hui réduite à 6 mètres. Le gouvernement n'a pas aujourd'hui la faculté de la réduire davantage par des mesures générales et réglementaires.

32. « Il est interdit d'ériger, sans autori-
« sation du gouvernement, à moins de 2^m,50
« du franc-bord du chemin de fer, des cons-
« tructions ou bâtisses dont la hauteur dé-
« passe le niveau des rails. La distance est
« portée à 8 mètres à l'intérieur des courbes
« de 500 mètres de rayon ou d'un rayon
« moindre (art. 3). »

La zone grevée de la servitude *non ædificandi* était de 8 mètres d'après la loi du 15 avril 1843. La loi nouvelle l'a réduite à 2^m,50, parce que l'écroulement des constructions en matériaux durs est un événement très rare. Lorsqu'il se produit, le bâtiment s'affaisse sur lui-même; ses débris ne sont pas projetés dans un rayon étendu.

(1) Voy. la *Revue de l'admin.*, XXXVI, p. 226.

Il est permis d'ériger, moyennant l'autorisation du gouvernement, des constructions dans une distance moindre que 2^m,50 du franc-bord. Le riverain a le droit acquis de maintenir ces constructions régulièrement autorisées. Le gouvernement peut cependant les faire démolir, moyennant indemnité, de la manière et dans les cas prévus par l'article 8 de la loi.

Il existe, dans nombre de communes, des règlements locaux portant qu'on ne peut, sans autorisation préalable du Collège échevinal, construire ou reconstruire aucun bâtiment le long de la voie publique ou dans une zone avoisinante.

Ces règlements sont des actes de souveraineté qui ont la même force que la loi elle-même. Le gouvernement, lorsqu'il construit un bâtiment, même dans le but de l'affecter à un service public, est tenu de s'y soumettre. Voy. l'article POUVOIRS, n° 3, et l'article VOIRIE URBAINE, n° 3.

Lors donc qu'il se propose de bâtir dans un terrain situé à la fois dans la zone de 2^m,50 établie par l'article 3 de la loi du 25 juillet 1891 et dans la zone asservie des rues et chemins soumis aux lois de la voirie ordinaire, il est tenu de demander, le cas échéant, l'autorisation du Collège échevinal (cass., 14 octobre 1889, *Pasic.*, 1889, I, 306).

33. « Dans les localités où le chemin de
« fer est en remblai ou de niveau, il est inter-
« dit aux riverains de former, sans autorisa-
« tion du gouvernement, des amas ou dépôts
« de matières quelconques, à une distance
« du franc-bord moindre que la hauteur du
« dépôt au-dessus du niveau des rails.
« Dans les autres localités, il faut l'auto-
« risation du gouvernement lorsque la hau-
« teur du dépôt excède la moitié de la dis-
« tance existant entre le pied du dépôt et le
« franc-bord du chemin de fer » (loi du 25 juillet 1891, art. 3).

Ces prohibitions sont applicables non seulement aux amas de pierres, mais aussi aux amas de toutes matières quelconques, même non inflammables : houilles, minerais, sable, etc., sujettes à s'ébouler.

34. « Il est défendu d'ouvrir ou d'exploiter,
« sans autorisation du gouvernement, des
« minières (y compris les tourbières) et des
» carrières (y compris les sablières et les
« phosphatières), soit à ciel ouvert, soit sou-

« terraines, ou d'effectuer des travaux de « recherches de mines, le long des chemins « de fer, dans la distance de 20 mètres du « franc-bord.

« Dans les localités où le chemin de fer se « trouve en remblai de plus de 3 mètres sur « le terrain naturel, les riverains ne peu- « vent, sans autorisation du gouvernement, « pratiquer d'autres excavations dans une « zone égale, en profondeur, à la hauteur ver- « ticale du remblai et mesurée à partir du « pied du remblai » (art. 5).

Ces défenses s'appliquent aussi bien aux carrières dont l'exploitation était commencée avant l'existence du chemin de fer qu'aux carrières qui seraient ouvertes postérieurement. Cela résulte du texte même de la loi.

L'arrêté royal du 17 janvier 1857, pris en exécution de la loi du 21 avril 1810, article 81, dispose comme suit : « Lorsque l'exploitation « des carrières à ciel ouvert, dans le voisi- « nage d'une voie de communication quel- « conque, soit par terre, soit par eau, sera « de nature à compromettre la sécurité pu- « blique, il y sera pourvu par la Députation « permanente du Conseil provincial, comme « en matière de grande voirie. »

L'administration est donc armée des pouvoirs nécessaires pour parer aux inconvénients ou aux périls qui pourraient résulter d'une exploitation au moyen de la poudre ou de toute autre matière explosible, soit de toute autre cause, lorsque la carrière est située à plus de 20 mètres du franc-bord du chemin de fer.

55. « Il est défendu, dans la zone de « 20 mètres, mesurée du franc-bord, soit « d'établir des toitures de chaume ou autres « matières inflammables, soit d'établir des « meules de grains ou dépôts de matières « inflammables.

« Cette prohibition ne s'étend pas aux dé- « pôts momentanés de récoltes faits seule- « ment pour le temps de la moisson.

« Il est défendu d'établir, sans autorisation « du gouvernement, des dépôts de matières « combustibles dans la zone de 20 mètres « mesurée du franc-bord. Aucune indemnité « ne pourra être réclamée à raison des dé- « pôts de matières combustibles établis dans « cette zone, même avec autorisation, et qui « viendraient à être incendiés par le feu des « locomotives (art. 6). »

Sous l'empire de la loi de 1843, les tribunaux décidaient qu'il est permis de réparer les toitures en chaume qui existent à proximité des voies ferrées.

Or, des réparations successives équivalent à la construction d'une toiture neuve et éternisent le danger d'incendie.

C'est pourquoi le projet qui est devenu la loi du 25 juillet 1891 défendait de réparer, dans la zone de 20 mètres, les toitures faites en chaume ou autres matières inflammables.

A la suite d'observations présentées par la section centrale de la Chambre des représentants, le ministre a renoncé à l'interdiction concernant la réparation des toitures en chaume. L'ancienne jurisprudence est donc maintenue.

56. « Le gouvernement peut ordonner la « suppression totale ou partielle des cons- « tructions et des dépôts menaçant ruine et « l'abatage des arbres dont la chute est im- « minente, existant dans une zone de 20 mè- « tres, mesurée du franc-bord, et qui met- « traient en péril la sécurité des trains.

« Les propriétaires sont tenus d'obtem- « pérer à cet ordre. A défaut par eux de « faire les travaux prescrits dans le délai « déterminé, il y est procédé d'office et à « leurs frais.

« Le remboursement des dépenses faites « sera poursuivi comme en matière doma- « niale, sur simple état dressé par le fonc- « tionnaire qui aura pris les mesures d'exé- « cution « (loi du 25 juillet 1891, art. 4).

Le pouvoir d'ordonner la démolition des bâtiments menaçant ruine a été placé dans les attributions du bourgmestre par la loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3.

Le même pouvoir est attribué au gouvernement en ce qui concerne les constructions, les plantations et les dépôts existant dans la zone de 20 mètres mesurée à partir du franc-bord des chemins de fer, lorsqu'il y a lieu de craindre que leur chute ne mette en péril la sûreté des trains.

57. « Le gouvernement pourra, lorsque « la sécurité des trains ou la conservation « des chemins de fer lui paraîtra l'exiger, « faire supprimer, moyennant indemnité « préalable à fixer de gré à gré ou par jus- « tice, les plantations, bâtisses, construc- « tions, excavations ou dépôts existant léga- « lement » (loi du 25 juillet 1891, art. 8).

Ce texte reçoit son application notam-

ment lorsque des plantations ont été faites ou que des bâtiments ont été érigés, avec l'autorisation du gouvernement, dans la limite des zones réservées par la loi. Ces constructions, ces plantations existent légalement. On ne peut les supprimer que moyennant indemnité, sauf le cas où l'autorisation aurait été accordée à titre précaire et révocable.

38. Les servitudes imposées par la loi du 25 juillet 1891 prennent naissance, dit l'article 9 de cette loi, « à la date du dépôt, dans « la commune, du plan des terrains à acquérir pour la construction d'un nouveau chemin de fer ou pour la modification d'un « chemin de fer existant ».

Ces servitudes existent donc par cela seul que le chemin de fer est décrété et le franc-bord déterminé. Il n'est pas nécessaire que l'exploitation soit déjà commencée.

39. La loi du 25 juillet 1891, sur la police des chemins de fer, n'est pas applicable aux tramways.

Les terrains sis le long des tramways ne sont pas grevés des servitudes établies par cette loi.

Les dispositions qui grèvent de certaines servitudes les terrains situés le long des voies ferrées, ne sont pas davantage applicables aux chemins de fer vicinaux (loi du 25 juillet 1891, art. 16).

40. « Toute infraction aux articles 2, 3, 5 « et 6, ainsi qu'aux autorisations accordées « en vertu de ces articles, sera punie d'une « amende de 26 à 200 francs.

« Les délinquants seront, en outre, condamnés, sur la réquisition du ministère « public, à supprimer, dans un délai à déterminer par le jugement, les plantations, « dépôts ou ouvrages quelconques illicitement établis.

« A l'expiration du délai fixé par le jugement, le gouvernement fera procéder « d'office, s'il y échet, à la suppression des « ouvrages illicites, aux frais du délinquant; « ce dernier sera contraint au remboursement de la dépense comme en matière « domaniale, sur simple état dressé par le « fonctionnaire qui aura pris les mesures « d'exécution (art. 7). »

— Le fait de planter, de bâtir, de creuser des excavations dans les zones réservées le long du chemin de fer, n'est pas, de sa nature, une infraction successive ou permanente. L'infraction s'accomplit et se consomme à un moment déterminé et précis, par un fait unique, qui consiste à planter, bâtir, etc., dans les limites de la servitude légale (cass., 26 mars 1878, *Pasic.*, 1878, I, 264).

Il en résulte que l'action en répression de ces faits se trouve éteinte à l'expiration du délai fixé pour la prescription.

Les infractions prévues par la loi du 25 juillet 1891 étant punies d'une amende de 26 francs au moins ont le caractère de délits. Elles ne se prescrivent que par l'expiration du délai de trois ans.

41. L'établissement d'une nouvelle voie ferrée a pour effet de grever les terrains qui la bordent de servitudes qui n'existaient pas auparavant et qui déprécient ces terrains.

Des indemnités sont-elles dues de ce chef aux riverains?

L'article 544 du code civil définit la propriété, le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

Les restrictions qui, dans un intérêt de police, sont imposées par les lois et règlements à l'exercice du droit de propriété, ne sont donc pas des atteintes au privilège du propriétaire. Ces restrictions sont autorisées d'avance par la loi même qui définit l'étendue de son droit et qui en marque les limites.

Aussi une jurisprudence constante décide-t-elle que les servitudes établies dans l'intérêt de l'exploitation des voies ferrées imposent aux riverains, dans un but de police, des sacrifices pour lesquels aucune indemnité ne leur est due (Bruxelles, 6 juillet 1864, *Pasic.*, 1864, II, 391).

CHAPITRE VI.

POLICE DES CHEMINS DE FER.

42. Le Roi a le pouvoir, en qualité de chef de l'administration générale du royaume, de faire tous les règlements nécessaires au maintien de la sûreté publique, et notamment d'assurer la police des voies ferrées.

La loi du 12 avril 1835 a reconnu en termes exprès que le gouvernement peut établir des règlements pour l'exploitation et la police de la nouvelle voie et déterminer les peines pour réprimer les infractions.

Ces dispositions ont été déclarées, par la loi du 11 mars 1866, applicables tant aux chemins de fer concédés qu'aux chemins de fer de l'État.

43. L'arrêté royal du 5 mai 1835 porte :

« Art. 1er. Toute circulation autre que « celle des locomotives et voitures de service « pour la route en fer est interdite sur cette « route.

« Art. 2. Cette défense sera annoncée par « un poteau placé à chaque barrière. »

Cette interdiction est générale. Elle concerne la circulation des personnes aussi bien que celle des voitures (Bruxelles, 7 décembre 1870, *Pasic.*, 1872, II, 60).

Elle n'est pas limitée à une portion déterminée du chemin de fer. L'arrêté du 5 mai 1835 ne fait aucune distinction; il s'applique aux gares ou stations qui, comprises dans le tracé de la voie et établies pour son usage exclusif, en sont une partie intégrante. Le fait de s'introduire dans une gare sans autorisation, sans coupon de voyage et sans nécessité, tombe, par conséquent, sous l'application de cet arrêté (1).

Un arrêté ministériel, en date du 1er septembre 1838, porte : « Art. 12. Hors les « agents et ouvriers employés au service du « railway, aucune personne ne peut en aucun « temps circuler sur la voie ferrée et ses « dépendances sans une autorisation régu- « lière. »

Cet arrêté ne définit pas ce qu'il faut entendre par les mots *autorisation régulière*. Il a été jugé qu'un chef de station peut accorder des autorisations momentanées de circuler sur les dépendances de la voie ferrée (Furnes, 7 juin 1877, *Pasic.*, 1877, III, 343).

Le gouvernement délivrait anciennement des cartes portant permis de circuler dans les stations et sur les chemins de fer de l'État.

Ces cartes sont supprimées et, depuis le 1er janvier 1886, il est délivré, en leur lieu et place, des *tickets* du prix de 10 centimes donnant droit, chacun, à une seule entrée, durant une heure entière, dans une gare déterminée (arr. roy. du 28 décembre 1885).

« Art. 3. Toute dégradation de la route, toute « entrave apportée à la circulation, toute « entreprise sur le corps de la route ou sur « les terrains qui en dépendent, sera répri- « mée à la diligence des gardes-barrières, « des ingénieurs ou conducteurs. »

Le Code pénal de 1867 a édicté des peines spéciales contre ceux qui entravent volontairement la circulation des convois sur les chemins de fer, contre ceux qui, par un fait involontaire, font éprouver à un convoi du chemin de fer un accident de nature à mettre en péril les personnes qui s'y trouvent, contre ceux qui détruisent des chemins de fer, contre ceux qui enlèvent, coupent ou détruisent méchamment les liens ou les obstacles qui retiennent les wagons, etc. (Code pén., art. 406, 422, 521 et 534).

Les dégradations, les faits d'entrave à la circulation, qui ne rentrent pas dans les termes de ces incriminations spéciales, sont poursuivis et réprimés en vertu de l'arrêté du 5 mai 1835. Cet arrêté est applicable notamment à celui qui entrave la circulation des convois en laissant errer une vache sur la voie ferrée (cass., 23 mai 1859, *Pasic.*, 1859, I, 202).

44. L'arrêté royal du 16 janvier 1836 porte :

« Art. 1er. La traversée des routes royales, « provinciales, communales ou particulières, « par des personnes à pied ou à cheval ou « par des voitures ou attelages de toute « nature, ne peut avoir lieu en vue des « convois remorqués par des machines à « vapeur qu'immédiatement après leur pas- « sage.

« L'ouverture des ponts mobiles du che- « min de fer ne peut également avoir lieu en « vue ou dans l'attente des convois remor- « qués par des machines à vapeur. »

L'expression *voitures ou attelages de toute nature* est générale. Elle comprend même les convois qui circulent sur les chemins de fer concédés. Ces convois doivent s'arrêter et laisser passer d'abord les convois de l'État, quand même le chemin de fer concédé serait plus ancien que le chemin de fer de l'État qui le coupe et le traverse (cass., 15 mars 1855, *Belg. jud.*, XIII, 796).

— « La traversée à niveau du railway est « interdite aux piétons en tout temps, aux « passages munis de passerelles, sauf les « exceptions à déterminer par le ministre « des travaux publics (le ministre des che- « mins de fer, postes et télégraphes) » (arr. roy. du 17 juillet 1883).

(1) Cass., 10 janvier 1877 et 20 avril 1885, *Pasic.*, 1877, I, 71, et 1885, I, 129.

45. Aux termes de l'arrêté royal du 2 novembre 1836, les voitures de place, omnibus et autres voitures doivent se ranger, aux abords des ustations d chemin de fer, dans l'ordre qui leur est assigné par les agents à ce commis.

46. Enfin, l'arrêté royal du 4 avril 1895 règle la police de la circulation sur les voies ferrées.

47. Les délits qui se commettent sur les voies ferrées et dans leurs dépendances se divisent en deux catégories.

La première comprend les crimes et délits de droit commun, les assassinats, par exemple, les vols, les coups et blessures, etc.

Il importe que ces délits soient constatés par des agents qui se trouvent sur les lieux mêmes.

Aussi la loi du 25 juillet 1891 a-t-elle autorisé le gouvernement à conférer à certains agents de l'administration du chemin de fer les fonctions d'inspecteur de police.

Les inspecteurs et inspecteurs en chef sont officiers de police judiciaire.

Ils recherchent les crimes et les délits dans toute l'étendue des voies ferrées, des stations et de leurs dépendances, dans une zone de 500 mètres de chaque côté.

Ils ont, pour la recherche de ces crimes et de ces délits, concurrence et même prévention à l'égard de tous les autres officiers de police judiciaire, à l'exception du procureur du Roi et du juge d'instruction (loi du 25 juillet 1891, art. 15).

La seconde catégorie comprend toutes les contraventions aux lois et règlements spéciaux concernant les chemins de fer, leur exploitation et leur police, et, généralement, toutes les contraventions en matière de voirie, savoir les anticipations sur le corps de la route, les dégradations des ouvrages et plantations et autres contraventions prévues par la loi du 29 floréal an x et par le décret du 16 décembre 1811.

Le droit de constater ces contraventions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire appartient, non seulement aux inspecteurs de police, mais encore à tous les agents subalternes auxquels le gouvernement juge à propos de confier les fonctions de garde voyer.

Les gardes voyers ont le droit d'instrumenter dans toute l'étendue des chemins de fer de l'État, dans les stations et leurs dépendances, ainsi que dans les zones où il est interdit de planter, de bâtir et d'établir des dépôts de matières combustibles (loi du 25 juillet 1891, art. 12).

— Une instruction pour les inspecteurs et les gardes voyers a été publiée par arrêté ministériel le 5 août 1845 (Loisel, *Annuaire des chemins de fer*, III, 52).

48. Le gouvernement règle la police des chemins de fer vicinaux concédés en exécution de la loi du 24 juin 1885.

Le règlement de police concernant l'exploitation des chemins de fer vicinaux porte la date du 12 février 1893.

L'article 16 de la loi du 25 juillet 1891 porte que les dispositions du titre II de cette loi sont applicables aux chemins de fer vicinaux.

Les fonctions soit de gardes voyers, soit d'inspecteurs de police, soit d'inspecteur en chef de police, peuvent, en conséquence, être conférées par arrêté royal à certains agents des administrations de ces chemins de fer.

Les règlements de police relatifs à l'exploitation des tramways destinés à desservir des agglomérations urbaines sont arrêtés par l'autorité de qui émane la concession. Ils doivent être approuvés par le gouvernement (loi du 9 juillet 1875, art. 7).

49. Les chemins de fer sont classés dans la grande voirie (loi du 25 juillet 1891, art. 1er).

Les contraventions aux lois de police qui les régissent doivent être déférées aux tribunaux de police, par application de l'article 1er, no 3, de la loi du 1er mai 1849, portant que les juges de paix connaissent des contraventions aux lois et règlements sur la grande voirie.

Ce caractère n'appartient pas seulement aux infractions qui intéressent directement la conservation, la sûreté et la viabilité des voies ferrées. Les infractions aux dispositions de l'arrêté royal du 4 avril 1895, qui règle la police de la circulation sur les voies ferrées, sont également des contraventions en matière de grande voirie, et la connaissance en appartient aux juges de paix (cass., 18 mai 1863, *Pasic.*, 1863, I, 234).

C'est le gouvernement qui, aux termes des lois du 24 juin 1885, article 8, et du 25 juillet 1891, article 16, règle la police des chemins

de fer vicinaux et confère aux agents des concessionnaires les fonctions d'officiers de police judiciaire.

Les chemins de fer vicinaux sont donc des dépendances de la grande voirie.

Il s'ensuit que les contraventions aux règlements de police qui les concernent doivent être déférées aux juges de paix, en vertu de la loi du 1er mai 1849.

50. Il n'y a, sous le rapport de la police, aucune distinction à faire entre les chemins de fer exploités par l'État et les autres, attendu que les voies concédées font partie intégrante du domaine public et que les concessionnaires les exploitent en qualité de préposés à un service public.

La loi interprétative du 11 mars 1866 a consacré cette assimilation dans les termes suivants :

« Les dispositions des articles 2 et 3 de la « loi du 12 avril 1835, en vertu desquelles le « gouvernement peut établir des règlements « pour l'exploitation et la police des chemins « de fer et déterminer les peines confor- « mément à la loi du 6 mars 1818, pour ré- « primer les infractions à ces règlements, « sont applicables tant aux chemins de « fer de l'État qu'aux chemins de fer con- « cédés. »

L'arrêté du 5 mai 1835, qui réprime les faits de circulation illicite sur les chemins de fer, ainsi que les entraves à la circulation des convois, est donc applicable aux chemins de fer concédés (cass., 23 mai 1859, *Pasic.*, 1859, I, 202).

Les dispositions de l'arrêté royal du 4 avril 1895, qui règle les mesures à observer pour le transport des voyageurs, sont applicables tant aux chemins de fer concédés qu'aux chemins de fer de l'État (voy. l'article 13 de cet arrêté).

CHAPITRE VII.

DES PÉAGES.

51. Le service des voies ferrées est, de sa nature, un monopole dont l'État s'est réservé l'exploitation ou dont il a fait l'objet de concessions spéciales.

Les rétributions qui se perçoivent pour le transport des voyageurs et des marchandises sont donc imposées aux citoyens qui se servent des chemins de fer. Elles participent, dans une certaine mesure, de la nature de l'impôt et ne peuvent être établies que par la loi ou en vertu de la loi.

La loi du 1er mai 1834, article 5, portait que les produits du chemin de fer doivent être annuellement réglés par la loi.

La loi du 25 août 1891, article 14, dispose que les prix et les conditions du transport sont fixés sur les chemins de fer de l'État par une loi spéciale ou en vertu de cette loi.

Provisoirement et en attendant que l'expérience ait permis de fixer ces péages d'une manière définitive, le gouvernement a été autorisé par la loi du 12 avril 1835, article 1er, à les régler lui-même par arrêté royal.

On a essayé de mettre fin à ce régime provisoire, au moins en ce qui concerne le transport des voyageurs et de leurs bagages. Aux termes de la loi du 12 avril 1851, il y avait trois classes de voitures affectées à ce transport, savoir : les diligences, les chars-à-bancs et les wagons. Les prix de ces trois classes étaient établis dans la proportion des nombres 4, 3 et 2 respectivement, et le prix du transport par wagons était fixé, pour chaque voyageur, à 4 centimes par kilomètre parcouru.

Ce régime n'a subsisté que pendant quelques années. L'article 1er de la loi du 12 avril 1835 a été remis en vigueur, et, en dernier lieu, la loi du 28 juin 1893 l'a prorogé jusqu'à la date du 1er juillet 1896.

Le gouvernement est donc investi actuellement du pouvoir de régler les péages sur les chemins de fer de l'État.

Comme le tarif est plutôt une œuvre d'étude et d'expérience que de délibération et de décret, la loi du 29 janvier 1892 a autorisé le roi à déléguer au ministre des chemins de fer, postes et télégraphes, le pouvoir d'apporter des modifications aux tarifs et aux conditions réglementaires pour les transports de toute nature à effectuer par le chemin de fer de l'État.

Cette subdélégation fait l'objet de l'arrêté royal du 7 juillet 1893.

52. Les prix et les conditions du transport sont fixés sur les chemins de fer concédés et sur les chemins de fer vicinaux, par leur administration, dans les limites du cahier des charges et sous l'approbation du ministre compétent, sauf les dérogations consenties en vertu d'une loi spéciale (loi du 25 août 1891, art. 14).

L'approbation doit émaner du ministre des

chemins de fer, en ce qui concerne les chemins de fer de l'État, et du ministre des travaux publics, en ce qui concerne les chemins de fer vicinaux (1).

53. Avant qu'aucune partie d'un chemin concédé puisse être mise en exploitation, le concessionnaire doit soumettre à l'approbation du département des chemins de fer des tarifs déterminant les prix des transports de toute espèce, de station à station, et un livret comprenant les conditions réglementaires de ces transports (cahier des charges modèle, art. 22).

On a longtemps discuté le point de savoir si les tarifs des péages et les conditions réglementaires qui y sont annexées sont obligatoires pour le public.

La loi du 25 août 1891, article 13, a mis fin à cette controverse en disposant que les contrats relatifs aux transports par chemins de fer sont conclus aux prix et aux conditions des tarifs et des règlements légalement publiés.

Ces règlements et ces tarifs ont désormais une valeur légale, pourvu qu'ils aient été régulièrement publiés. Ils ont plus que la valeur d'une convention tacite.

Les arrêtés qui approuvent ou modifient les conditions réglementaires des transports doivent être insérés au *Moniteur*.

Quant aux tarifs, il est impossible d'en faire une publication complète par la voie du *Moniteur*. Les arrêtés qui les approuvent ou les modifient doivent seuls être insérés dans ce recueil. Mais l'administration de tout chemin de fer est tenue de publier ses tarifs et horaires dans ses stations, par affiches ou autrement (loi du 25 août 1891, art. 14).

Les arrêtés approuvant ou modifiant les prix et les conditions des transports ne peuvent être mis à exécution que quinze jours après leur publication au *Moniteur*.

Lorsqu'il s'agit d'abaisser les taxes, personne ne peut se plaindre de la brièveté de ce délai.

Il en est autrement quand un chemin de fer relève ses taxes. Il importe que les expéditeurs ne soient pas pris au dépourvu. C'est pourquoi la loi dispose que le délai sera, au *minimum*, de trois mois pour tout relèvement de tarif, sauf disposition contraire dans les actes de concession.

Les deux délais peuvent être réduits à vingt-quatre heures, lorsqu'il s'agit de transports internationaux (loi du 25 août 1891, art. 14).

54. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts (Constitution, art. 112).

Ce principe est applicable aux péages que les compagnies concessionnaires perçoivent en qualité de déléguées de l'État. Il est interdit, dit la loi, à toute administration de chemin de fer de conclure des traités particuliers dérogeant aux prix et conditions des tarifs.

Toutefois, sont autorisées les réductions de prix dûment publiées et également accessibles à tous aux mêmes conditions et dans les mêmes circonstances (loi du 25 août 1891, art. 15).

La défense de déroger par des traités particuliers aux prix et conditions des tarifs a pour but d'empêcher les concessionnaires d'accorder des réductions à certains industriels et de nuire ainsi à leurs concurrents.

Mais on doit tenir pour valable le traité librement consenti entre le concessionnaire d'un chemin de fer et un expéditeur qui, pour des considérations qu'il lui appartient d'apprécier, consent à payer ou offre de payer un prix supérieur au tarif (cass., 24 mai 1894, *Pasic.*, 1894, I, 226).

CHAPITRE VIII.

DES TRANSPORTS PAR CHEMINS DE FER.

55. « L'administration de tout chemin de « fer mis à la disposition du public est tenue « d'effectuer les transports de personnes et « de marchandises en vue desquels le che- « min de fer a été établi » (loi du 25 août 1891, art. 11).

Le voiturier ordinaire est libre d'accepter ou de refuser le transport qui lui est offert.

Cette liberté n'existe pas au profit du chemin de fer, qui jouit d'un véritable monopole. Il y a obligation pour les sociétés concessionnaires, comme pour l'État, de transporter tous les voyageurs et toutes les marchandises, sauf les exceptions que les règlements peuvent déterminer, lorsqu'il s'agit, par exemple, de marchandises dangereuses, telles que la poudre et la dynamite.

L'article 11 s'applique même aux chemins

(1) Vandenpeereboom, *Ann. parl.*, Ch. des représ., 20 novembre 1890, p. 43.

de fer vicinaux. Le ministre des chemins de fer a refusé d'admettre une exception à leur profit (1).

Toutefois leur obligation est moins rigoureuse que celle des chemins de fer ordinaires, parce qu'ils sont moins bien outillés que ces derniers. Il est facile à l'État de fournir, dans un délai très court, tout le matériel qui lui est demandé. Les chemins de fer vicinaux, dont le capital est rigoureusement limité, et qui ne sont pas reliés entre eux, ne disposent que d'un matériel restreint et ne sont pas en mesure de satisfaire, en tout temps, à des demandes de transport considérables et imprévues.

C'est pourquoi les dispositions relatives aux délais dans lesquels doivent s'opérer l'acceptation des transports ou la mise des wagons à la disposition de l'expéditeur, ainsi qu'au retard dans l'agréation des demandes de transports ou dans la livraison du matériel, ne leur sont pas applicables (loi du 25 août 1891, art. 35).

Mais les chemins de fer vicinaux n'ont pas le droit de refuser des transports arbitrairement et sans motifs sérieux.

Tout au plus peuvent-ils réclamer les délais nécessaires pour faire les expéditions. Le public doit patienter quand le matériel est insuffisant.

Quant aux tramways urbains, il a été reconnu au cours des discussions parlementaires qu'ils ne sont pas régis par le chapitre II de la loi du 25 août 1891. Ils ne sont donc pas légalement tenus d'effectuer les transports qui leur sont proposés.

CHAPITRE IX.

DU TRANSPORT DES VOYAGEURS ET DE LEURS BAGAGES.

56. Les chemins de fer publics sont tenus, en principe, d'effectuer le transport de tous les voyageurs qui se présentent pour être admis dans les trains. L'exclusion n'est autorisée qu'à titre exceptionnel (loi du 25 août 1891, art. 11).

Un règlement détermine les conditions d'admission des voyageurs au transport. Il énumère les voyageurs qui ne peuvent être admis dans les trains (art. 16).

(1) *Ann. parl.*, Ch. des représ., 1890-1891, p. 36 et 56.

57. Le tarif pour le transport des voyageurs est établi par l'arrêté ministériel du 18 septembre 1871.

Un arrêté royal, en date du 8 mars 1881, contient des prescriptions spécialement applicables aux voyageurs non munis d'un coupon ou munis d'un coupon insuffisant (2).

58. Nul ne peut circuler gratuitement sur les chemins de fer de l'État (loi du 12 avril 1851. art. 7).

Toutefois la loi exempte de toute rétribution les fonctionnaires ou agents de l'État voyageant pour le service du chemin de fer, et les employés de la douane qui accompagnent les marchandises.

Les conditions de ce transport gratuit sont déterminées par l'arrêté royal du 23 mai 1851.

Peuvent également être admis à jouir de cette exemption les fonctionnaires et agents des administrations des chemins de fer belges ou étrangers, pour les relations de service avec le chemin de fer de l'État, à charge de réciprocité. La liste de ces fonctionnaires est arrêtée par le gouvernement (loi du 12 avril 1851, art. 8).

Chaque membre de la Chambre des représentants a droit au libre parcours sur les lignes des chemins de fer de l'État et au parcours gratuit sur les lignes des chemins de fer concédés, du lieu de sa résidence à la ville où se tient la session (Constitution, art. 52). Voy. l'article POUVOIR LÉGISLATIF, n° 15.

59. Il est interdit à l'administration d'insérer dans ses tarifs ou règlements des stipulations qui modifient, en ce qui concerne les accidents survenus aux voyageurs, la responsabilité qui lui incombe d'après le droit commun (loi du 25 août 1891, art. 17). Voy. l'article RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES PUBLICS, n° 8.

M. Dupont, rapporteur de la commission du Sénat, avait proposé un amendement ainsi conçu :

« En cas de refus d'effectuer le transport « conformément aux conditions réglementaires, en cas d'interruption du voyage ou « de retard à l'arrivée soit au lieu de destination, soit au lieu de correspondance, « autrement que par suite d'un cas fortuit ou « par le fait d'une administration étrangère,

(2) Voy. aussi l'arrêté min. du 31 mai 1887 (*Pasin.*, p. 187).

« le voyageur a droit à des dommages-inté-
« rêts, conformément au droit commun.
« Toute stipulation contraire est nulle. »

Le ministre des chemins de fer s'opposa à cette disposition, qu'il considérait comme mortelle pour l'industrie des chemins de fer. Il faudrait, disait-il, des millions par an pour couvrir les conséquences d'un tel principe.

Le Sénat rejeta l'amendement dans sa séance du 16 mars 1891.

Il s'ensuit que les administrations de chemin de fer peuvent limiter leur responsabilité en ce qui concerne les transports de voyageurs, sauf en ce qui concerne les accidents survenus aux personnes.

Est donc valable la stipulation de l'arrêté ministériel du 25 janvier 1867, article 5, portant qu'en cas de retard dans l'arrivée à destination ou aux lieux de correspondance, le dédommagement à payer aux voyageurs ne pourra, pour quelque raison que ce soit, excéder le prix du transport (1).

60. Un règlement détermine les conditions auxquelles le voyageur a le droit de faire transporter ses bagages par le train où il est admis et quels sont les bagages qu'il peut garder avec lui (loi du 25 août 1891, art. 18).

Le chemin de fer accepte deux espèces de colis : d'une part, les bagages qui sont enregistrés, et dont l'administration assume la responsabilité, et, d'autre part, les bagages que le voyageur garde par devers lui, sans les faire enregistrer.

Le tarif pour le transport des bagages enregistrés est fixé par les arrêtés ministériels du 15 octobre 1879 et du 4 février 1884 (*Pasin.*, 1884, nº 33).

L'administration n'encourt du chef des bagages non enregistrés aucune responsabilité, à moins que sa faute ne soit établie (loi du 25 août 1891, art. 18).

Le voyageur peut transporter ses bagages gratuitement, mais à ses risques et périls. S'il prétend que l'administration est en faute, il doit rapporter la preuve de cette faute conformément au droit commun.

Dans chaque gare, l'administration est obligée d'avoir un local où sont placés en sûreté les bagages non réclamés après l'arrivée du train et ceux que les voyageurs demandent à laisser en dépôt.

La responsabilité de l'administration est limitée, en ce cas, aux obligations du dépositaire. Faute par le voyageur de réclamer dans le délai fixé par les règlements les bagages qu'il a laissés en dépôt, l'administration est autorisée à provoquer la vente de ces objets, en s'y faisant autoriser par une ordonnance du président du tribunal de commerce, ou à les remettre au Domaine (loi du 25 août 1891, art. 21).

L'obligation d'avoir un local où sont placés en sûreté les bagages non réclamés ne concerne que les stations proprement dites, et non les simples haltes.

CHAPITRE X.

DU TRANSPORT DES MARCHANDISES.

61. Un règlement détermine les conditions d'admission des marchandises au transport. Il énumère les marchandises qui ne peuvent être admises au transport. Il énonce également les expéditions pour lesquelles une lettre de voiture est exigée (loi du 25 août 1891, art. 22).

La lettre de voiture indique :

I. Le lieu et la date de l'expédition ;

II. Le nom et le domicile de l'expéditeur ;

III. Le nom et le domicile du destinataire ;

IV. Le nom et le domicile du voiturier ou du commissionnaire par l'entremise duquel le transport s'opère ;

V. La nature, le poids ou la contenance des objets à transporter, le nombre et la marque particulière des colis ;

VI. Le délai et le prix du transport ou les conditions réglementaires auxquelles se réfèrent les parties (art. 1er).

Dans les cas où la lettre de voiture n'est pas exigée, les agents de l'administration enregistrent les déclarations verbales de l'expéditeur (art. 23).

L'administration est tenue de remettre à l'expéditeur, si celui-ci le demande, un récépissé constatant le nombre des colis, le poids total, le jour et l'heure de l'acceptation, la destination, le tarif aux conditions duquel le transport doit s'effectuer, ses déclarations quant à la nature de la marchandise et, éventuellement, la déclaration d'assurance qu'il a le droit de faire, aux termes de l'article 41 de la loi (loi du 25 août 1891, art. 24).

(1) Vandenpeereboom, *Ann. parl.*, Ch. des représ., 24 avril 1891, p. 889 et 894

A la différence de la lettre de voiture, le récépissé ne constate pas le prix et le délai du transport. Il fait preuve des déclarations de l'expéditeur en ce qui concerne la nature de la marchandise, et non de cette nature elle-même. Il prouve les autres énonciations de l'article 24, et notamment le nombre et le poids des colis.

Toutes les énonciations des lettres de voiture et des récépissés contraires aux stipulations réglementaires autorisées par la loi sont réputées nulles et non avenues (art. 25).

Toute fausse déclaration qui a pour but ou pour conséquence d'altérer ou d'éluder l'application des tarifs et des règlements, donne lieu au payement de la taxe supplémentaire fixée par les tarifs et règlements, sans préjudice aux pénalités comminées par les lois et aux dommages-intérêts, s'il y a lieu (art. 26).

62. L'administration est tenue d'opérer les transports de marchandises dans l'ordre où ils lui sont confiés, sauf les raisons de préférence qui seraient fondées sur l'intérêt public ou les nécessités du service (art. 28).

L'administration peut, par exemple, donner la préférence aux transports dont le prix est payé d'avance, car il est de l'intérêt des chemins de fer, comme de tous les entrepreneurs de transport, de favoriser le plus possible les transports franco (1).

Lorsque le chargement ne peut se faire immédiatement, les demandes de transport sont constatées par leur inscription dans un registre spécial et, en outre, si l'expéditeur le réclame, à l'aide d'un bulletin indiquant le jour et l'heure où elles sont remises à l'administration (art. 32).

Cette disposition a pour but d'assurer la stricte exécution de l'article 28, en excluant les privilèges et les tours de faveur.

63. Les règlements déterminent les délais dans lesquels doivent s'opérer :

I. L'acceptation des transports ou la mise des wagons à la disposition de l'expéditeur;

II. Les transports;

III. La remise des marchandises au destinataire.

Il ne peut être stipulé de délais pour l'acceptation des transports destinés à l'intérieur du pays que s'il s'agit :

A. D'expéditions par charge complète en service de petite vitesse;

B. D'animaux vivants.

Le délai ne peut être de plus de deux jours pour les transports qui nécessitent l'emploi de moins de cinq wagons, et de quatre jours lorsque le matériel demandé est plus considérable.

La fourniture, dans un délai déterminé, du matériel spécial, tel qu'il est défini par les règlements, n'est pas obligatoire.

L'administration n'est pas tenue de recevoir la marchandise avant que le chargement doive en avoir lieu (art. 29).

Les délais sont calculés d'heure à heure.

Les heures de nuit ne sont pas décomptées (art. 30).

La commission de la Chambre avait proposé une disposition complémentaire ainsi conçue : « L'administration est constituée en « retard par la seule échéance des délais, « sans mise en demeure préalable. »

Le ministre des chemins de fer a fait écarter cette proposition.

Une mise en demeure est donc nécessaire. Mais il résulte des explications du ministre que la mise en demeure n'exige pas un exploit d'huissier. Une simple lettre suffit, conformément à l'usage commercial (2).

Il a été entendu que les délais arrivent à leur échéance sans qu'une réclamation soit requise; mais il n'y a lieu à indemnité qu'à partir de la mise en demeure (3).

64. L'acceptation des transports ou la mise des wagons à la disposition de l'expéditeur, ainsi que la délivrance des marchandises au destinataire ne sont pas obligatoires les dimanches et jours fériés.

Lorsque le jour qui suit celui de la remise en gare de départ est un dimanche ou un jour férié, le délai de livraison commence à courir vingt-quatre heures plus tard.

De même, lorsque le dernier jour du délai de livraison est un dimanche ou un jour férié, le délai n'expire que le jour qui suit immédiatement (art. 31).

Ces diverses exceptions ne sont pas appli-

(1) Sainctelette et Vandenpeereboom, *Ann. parl.*, Ch. des représ., 20 novembre 1890.

(2) Vandenpeereboom, *Ann. parl.*, Ch. des représ., 11 décembre 1890, p. 194.

(3) Rapport des commissions du Sénat, *Doc. parl.*, 1890-1891, p. 20.

cables à certaines marchandises qui sont déterminées par un règlement.

Dans le cas où l'administration introduirait dans ses règlements l'interruption du transport des marchandises pendant les dimanches et les jours fériés, les délais de livraison du matériel et les délais de transport sont augmentés en proportion (art. 31).

Les dispositions relatives aux transports pendant les jours fériés ont été empruntées à la convention internationale de Berne, à laquelle le gouvernement belge a adhéré le 14 octobre 1890.

La convention de Berne interdit d'appliquer les exceptions prévues par ces dispositions aux marchandises expédiées par grande vitesse.

Il en résulte que les marchandises de cette catégorie continueront à être délivrées dans les délais normaux, en ce qui concerne tout au moins les transports internationaux (1).

65. Les marchandises susceptibles d'une prompte détérioration peuvent, après l'expiration du délai fixé pour l'enlèvement, être vendues même de la main à la main, après avis donné au destinataire, et sans autre formalité que la constatation préalable de leur état par un officier de police judiciaire.

Le résultat de la vente est annoncé à l'expéditeur et au destinataire.

Dans tous les autres cas, si le destinataire ne prend pas livraison des marchandises dans le délai fixé par les règlements, l'administration est autorisée à provoquer la vente de ces marchandises, conformément à l'article 8 de la loi du 25 août 1891, ou à les remettre au Domaine, en exécution des lois en vigueur (art. 33).

CHAPITRE XI.

RESPONSABILITÉ DES CHEMINS DE FER.

66. L'article 1784 du code civil est ainsi conçu :

« Les voituriers sont responsables de la « perte et des avaries des choses qui leur « sont confiées, à moins qu'ils ne prouvent « qu'elles ont été perdues ou avariées par « cas fortuit ou force majeure. »

Les voituriers sont tenus, en vertu du contrat de transport, de veiller à la garde et à la conservation des choses qui leur sont confiées. Si la marchandise périt ou se détériore en cours de transport, le voiturier est légalement présumé en faute, sauf la preuve contraire.

Ce principe a été de nouveau consacré par les articles 2 et 3 de la loi du 25 août 1891, portant que le voiturier répond de l'arrivée, dans le délai convenu, des personnes ou des choses à transporter, sauf les cas fortuits ou de force majeure, et qu'il est responsable de l'avarie ou de la perte des choses, s'il ne prouve pas que l'avarie ou la perte proviennent d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée.

L'article 34 de la même loi en a fait une application spéciale aux transports par chemin de fer. Il dispose :

« Toute perte ou avarie, tout refus ou « retard, soit dans l'agréation des demandes « de transports ou dans la livraison du maté- « riel, soit dans la remise des marchandises « ou des bagages, oblige l'administration du « chemin de fer à réparer, conformément au « droit commun, le préjudice causé.

« Aucune indemnité n'est due, même en « cas d'assurance, si la perte, l'avarie, le « refus ou le retard est la conséquence d'un « cas fortuit, d'une force majeure ou d'une « cause étrangère qui ne puisse être imputée « à l'administration » (art. 34).

L'administration s'affranchit de la présomption de faute qui pèse sur elle en vertu de son contrat, et s'exonère de toute responsabilité, lorsqu'elle prouve le cas fortuit.

Cette preuve étant faite, aucune indemnité n'est due *même en cas d'assurance.*

Ces mots visent uniquement l'assurance spéciale autorisée par l'article 41 de la loi.

Cet article oblige les exploitants à offrir au public la faculté de s'assurer moyennant une taxe proportionnelle.

Les conséquences légales de cette assurance obligatoire sont limitées en ce sens que les administrations de chemins de fer peuvent décliner la responsabilité des cas de force majeure.

Mais elles peuvent prendre à leur charge, par une assurance volontaire et conformément aux principes généraux en matière d'assurance, les conséquences du cas fortuit.

Est considérée comme un cas de force majeure, en ce qui concerne le refus ou le

(1) Rapport des commissions du Sénat, *Doc. parl.*, 1890-1891, p. 21.

retard d'agréer des demandes de transport ou de livrer du matériel, la circonstance que les transports ont excédé les limites du trafic normal (art. 34).

On entend par trafic normal celui sur lequel l'administration devait compter (1).

67. Il est permis de convenir qu'un débiteur sera tenu de plus ou moins de soins que n'en exige, en général, la nature du contrat. Les faits entachés de mauvaise foi sont les seuls dont les parties ne peuvent, sans blesser la morale, décliner d'avance la responsabilité (loi 23 au Digeste, *de Regulis juris*, liv. L, tit. 17; cass., 26 octobre 1877, *Pasic.*, 1877, I, 406).

Ce principe peut-il être invoqué par les administrations de chemins de fer?

Il est à remarquer qu'entre le chemin de fer, qui stipule sa non-responsabilité, et le particulier, qui l'accepte ou est censé l'accepter en vertu des clauses d'un livret réglementaire, il n'y a pas égalité de situation et que la convention n'est pas véritablement libre. L'expéditeur est forcé de s'adresser à une entreprise de transports qui se trouve en possession d'un monopole légal et de subir les clauses qu'il plaît à cette entreprise de lui imposer. La liberté des conventions n'existe, dans ce cas, qu'en apparence.

C'est pourquoi l'article 36 de la loi du 25 août 1891 dispose :

« Les tarifs ou règlements ne peuvent, « hors les cas prévus ci-après, modifier au « profit de l'administration les conditions et « l'étendue de la responsabilité qui lui in- « combe d'après l'article 34.

« Néanmoins, en matière de transports « internationaux, l'administration est libre « de stipuler qu'elle ne répond des faits sur- « venus hors du pays que dans les limites où « les administrations étrangères en sont « tenues vis-à-vis d'elles. »

Les cas dans lesquels les administrations de chemins de fer peuvent s'affranchir conventionnellement de la présomption de faute qui pèse sur elles en cas de pertes ou avaries, sont déterminés par les articles 37 à 40 de la loi du 25 août 1891, ainsi conçus :

« Art. 37. Il est permis à l'administration « de stipuler qu'elle ne répond ni des pertes « ou avaries, ni des risques auxquels sont « exposés en cours de voyage :

« I. Les animaux vivants;

« II. Les marchandises réglementairement « considérées comme sujettes à avarie par « leur nature propre ou par le seul fait du « transport en chemin de fer;

« III. Les marchandises qui, à la demande « formelle et écrite de l'expéditeur, sont « transportées, soit par wagon découvert, « alors que les règlements en prescrivent le « chargement sur wagon fermé ou bâché, « soit sans emballage ou avec un emballage « insuffisant, alors que, en raison de leur « nature, elles doivent être convenablement « emballées;

« IV. Les objets placés dans les voitures « transportées;

« V. Les marchandises renfermées dans « des wagons voyageant sous le plomb de « l'expéditeur et à la demande de celui-ci, « pourvu que les plombs soient intacts;

« VI. Les marchandises qui, en vertu des « règlements ou ensuite de conventions, « sont convoyées par l'expéditeur ou par ses « préposés;

« VII. Les marchandises dont le charge- « ment a été fait par les soins de l'expé- « diteur.

« La disposition concernant le chargement « fait par les soins de l'expéditeur n'est pas « applicable au chargement opéré sous la « surveillance spéciale des agents du chemin « de fer, lorsque cette surveillance a été « réclamée conformément aux conditions « réglementaires.

« Pour le chargement opéré en dehors de « cette surveillance, l'administration peut, « en outre, stipuler qu'elle ne garantit pas le « nombre de colis et le poids mentionné dans « le récépissé ou dans la lettre de voiture, à « moins que la vérification du nombre de « colis et du poids n'ait été réclamée par « l'expéditeur pour être opérée, soit dans « les installations du chemin de fer, soit « dans celles de l'expéditeur, conformément « aux règlements.

« Art. 38. Lorsque les marchandises sont « exposées à subir, pendant le transport, une « diminution de poids, l'administration peut « stipuler qu'elle n'est pas responsable du « manquant à concurrence d'une certaine « quotité à déterminer par les règlements.

« Art. 39. Si le déchargement a lieu par « les soins du destinataire, l'administration

(1) Rapport de la commission de la Chambre, *Ann. parl.*, 1890-1891, p. 60 et 61.

« peut stipuler qu'elle n'est responsable ni
« des avaries, ni du manquant dans le nom-
« bre de colis ou dans le poids des marchan-
« dises, à moins que les avaries ou le
« manquant n'aient été constatés contradic-
« toirement avec les agents de l'adminis-
« tration, au moment du déchargement ou
« de la remise du wagon au destinataire.

« Si le destinataire l'exige, l'administra-
« tion est tenue de procéder à cette vérifica-
« tion, conformément aux conditions régle-
« mentaires.

« Art. 40. Dans les cas prévus par les
« articles 37, 38 et 39, l'intéressé conserve
« son droit à la réparation du dommage
« conformément au droit commun, s'il établit
« que les pertes ou avaries ne résultent point
« des circonstances spéciales qui autorisent
« l'administration à décliner sa responsa-
« bilité. »

L'administration peut s'exonérer conventionnellement, dans les cas exceptionnels prévus aux articles 37, 38 et 39, de la présomption de faute résultant de l'inexécution du contrat de transport.

Mais elle ne peut pas s'affranchir de la responsabilité de sa faute, quand l'expéditeur parvient à prouver cette faute.

Ce principe est énoncé à l'article 45 de la loi et s'applique aux cas prévus par les articles 37, 38 et 39. Il est même à remarquer que l'article 40 fait à l'intéressé une position plus avantageuse que celle de l'article 45. L'intéressé n'a pas besoin de prouver que l'administration est coupable d'une faute ou d'une négligence; il lui suffit d'établir que le dommage ne provient pas des circonstances spéciales qui autorisent celle-ci à décliner sa responsabilité (1).

68. Lorsqu'il est constant que la responsabilité d'une administration de chemin de fer est engagée, il reste à fixer le *quantum* des dommages-intérêts qu'elle est tenue de payer à l'expéditeur.

D'après l'article 1152 du Code civil, il est permis en règle générale aux contractants de fixer la quotité de dommages-intérêts qui sera due en cas de non-exécution du contrat.

Anciennement, les administrations de chemins de fer usaient et abusaient même de cette faculté. Les tarifs réglementaires limitaient dans une mesure étroite les indemnités qui étaient dues aux expéditeurs en cas de perte ou d'avarie des marchandises, lorsque l'expédition avait été faite aux conditions réglées par ces tarifs, et sans prime d'assurance.

Ces conditions, d'après la jurisprudence, liaient l'expéditeur lorsqu'il les avait acceptées. Il n'était pas nécessaire que cette acceptation fût, de sa part, l'objet d'une manifestation expresse de volonté; elle pouvait n'être que tacite (cass., 19 décembre 1872, *Pasic.*, 1873, I, 93).

Les administrations de chemins de fer imposaient ainsi, par la puissance de leur monopole, les stipulations de leurs livrets réglementaires à tous ceux que la nécessité obligeait de traiter avec elles.

La loi du 25 août 1891 a restreint cette liberté excessive. Elle a retiré aux administrations de chemins de fer la faculté illimitée d'insérer des clauses pénales dans les contrats de transport. Les particuliers sont dans la nécessité de se servir des chemins de fer. La loi nouvelle les protège contre les prétentions injustes de l'administration en ce qui concerne la limitation de sa responsabilité.

Elle dispose que toute perte ou avarie oblige l'administration à réparer, conformément au droit commun, le préjudice causé (art. 34).

Or, d'après le droit commun, les dommages et intérêts dus au créancier sont, en général, de la perte qu'il a faite et du gain dont il a été privé (Code civ., art, 1149).

Il est interdit à l'administration d'insérer dans ses tarifs ou règlements des stipulations qui modifient, en ce qui concerne les accidents survenus aux voyageurs, la responsabilité qui lui incombe d'après le droit commun.

La loi admet, au contraire, des limitations de responsabilité en ce qui concerne les choses.

Le chemin de fer jouit, il est vrai, d'un monopole, mais il ne peut, à la différence du voiturier ordinaire, refuser les transports qu'il est requis d'effectuer. Il a le devoir de traiter avec tous les expéditeurs, il n'a pas le droit de choisir.

L'obligation qui lui est imposée d'accepter tous les transports l'autorise à mitiger conventionnellement la responsabilité de droit commun à laquelle il est assujetti. Les tarifs

(1) Rapport des commissions du Sénat, *Doc. parl.*, 1890-1891, p. 25; Bruxelles, 13 avril 1894, *Pasic.*, 1894, II, 294.

ou règlements peuvent limiter les dommages-intérêts :

I. En cas de perte, au remboursement de la valeur des bagages ou de la marchandise, d'après le prix courant du commerce, au moment et au lieu de l'expédition, outre les frais de douane et de transport payés postérieurement ;

II. En cas d'avarie, au payement d'une indemnité calculée d'après la valeur fixée comme il vient d'être dit (loi du 25 août 1891, art. 42).

Il n'est donc plus permis d'appliquer les principes des anciens livrets réglementaires, qui fixaient à l'avance un maximum d'indemnité, calculé d'après le poids des marchandises. La valeur vraie est désormais la base de l'indemnité.

En cas de retard, les tarifs ou règlements peuvent limiter les dommages-intérêts à la restitution de tout ou partie du prix du transport.

Si la durée de retard dépasse le terme fixé par les règlements, l'intéressé a droit au dédommagement tel qu'il est réglé en cas de perte (art. 42).

Ces dispositions sont consacrées par la plupart des législations étrangères, et la Conférence de Berne les a admises pour les transports internationaux.

L'administration du chemin de fer ne peut guère prévoir et calculer le préjudice exceptionnel que la remise tardive d'une marchandise occasionnera, dans certaines circonstances spéciales, au destinataire. L'expéditeur qui appréhende ce préjudice doit avertir l'administration et payer un supplément de prix pour assurance.

Les dispositions réglementaires peuvent désigner les objets qui, à raison de leur grande valeur, ne sont admis au transport que sous certaines conditions, y compris les conditions restrictives de la responsabilité, telle qu'elle est établie au chapitre II de la loi organique (art. 43).

Cette disposition, qui fait double emploi avec l'article 22, permet au gouvernement d'atténuer et même de supprimer sa responsabilité et celle des compagnies à raison de la grande valeur de certaines marchandises. Elle a un caractère tout à fait exceptionnel.

69. L'administration a la faculté d'offrir au public des tarifs spéciaux à prix réduits, avec fixation d'un maximum d'indemnité en cas de perte ou avarie. L'application de ces conditions doit être acceptée expressément ou tacitement par l'expéditeur (art. 44).

70. Les clauses limitatives de la responsabilité du chemin de fer ne s'appliquent qu'au cas où il y a simplement faute présumée, et non pas au cas où la faute directe est prouvée à sa charge par l'expéditeur lésé ou par le voyageur blessé. Lorsque le particulier parvient à établir l'existence d'une faute à la charge de l'administration, la responsabilité de celle-ci est absolue, sans distinction entre les personnes et les marchandises.

L'article 45 de la loi consacre cette règle dans les termes suivants :

« Nonobstant les stipulations des articles 42, « 43 et 44, les dommages-intérêts sont réglés « par le droit commun dans tous les cas où le « dommage a pour cause un dol ou une faute « imputable à l'administration ou à ses « agents. »

L'expéditeur a la faculté de se réserver une réparation complète du préjudice qu'il est exposé à subir. Il lui suffit, moyennant le payement d'une taxe légère, de déclarer, au moment de l'expédition, quel est son *intérêt à la livraison.*

L'expéditeur, dit la loi, article 41, a la faculté d'évaluer, au moment de la remise de la marchandise et moyennant le payement d'une taxe proportionnelle, un intérêt à la livraison.

En cas de perte, d'avaries ou de retard, il a droit, dès lors, non seulement à l'indemnité ordinaire stipulée par les tarifs et règlements en vertu de l'article 42, mais à des dommages-intérêts jusqu'à concurrence de sa déclaration et à charge, par lui, d'établir le préjudice.

Rappelons que, nonobstant cette assurance spéciale, aucune indemnité n'est due si la perte, l'avarie ou le retard est la conséquence d'une force majeure.

CHAPITRE XII.

DES ACTIONS DÉRIVANT DU CONTRAT DE TRANSPORT.

71. Le contrat de transport produit au profit de chacun des contractants une action qui ne doit pas être confondue avec l'action civile naissant d'une infraction à la loi pénale. Le ministre et les divers orateurs qui ont pris la parole dans la discussion de la loi du

25 août 1891, ont affirmé de la manière la plus formelle que l'action naissant du contrat doit être considérée comme entièrement distincte et indépendante de l'action dérivant d'un délit.

72. Les transports qu'effectue le chemin de fer de l'État ont lieu moins dans des vues de commerce, de trafic ou de spéculation, que dans des vues d'intérêt général et d'utilité publique. Ce ne sont pas des opérations commerciales.

Néanmoins, les lois du 16 juillet 1849, article 1er, et du 25 mars 1876, article 12, nº 3, ont attribué aux tribunaux de commerce la connaissance « des contestations relatives au « transport des marchandises et objets de « toute nature par les chemins de fer de « l'État ».

Les contestations relatives aux transports de choses effectués par les compagnies de chemins de fer sont également de la compétence des tribunaux de commerce, par le motif que ces compagnies ont pour objet des entreprises commerciales. On leur applique le droit commun.

73. Les contestations qui naissent à l'occasion d'un transport de voyageurs effectué par l'État ne sont pas régies par la disposition exceptionnelle de la loi du 25 mars 1876, article 12. Elles ont toujours été et sont encore soumises, par leur nature propre, à la juridiction des tribunaux civils (cass., 21 janvier 1875, *Pasic.*, 1875, I, 95).

Il n'en était pas de même autrefois lorsqu'il s'agissait d'accidents survenus aux voyageurs transportés par des compagnies. L'action devait être intentée devant la juridiction consulaire. Il est de principe, en effet, que les contestations relatives aux obligations qui naissent, pour les commerçants, soit de leurs engagements contractuels, soit d'un délit ou quasi-délit dont la cause et les effets ont trait à leur commerce, sont de la compétence des tribunaux consulaires.

Mais comme il convient que le régime légal, quant à la compétence, soit le même pour les institutions relatives à l'exploitation des chemins de fer de l'État et pour celles qui se rapportent à l'exploitation des chemins de fer concédés, la loi du 27 mars 1891 a disposé que « les tribunaux de com- « merce ne connaissent, en aucun cas, des « contestations ayant pour objet la répara- « tion d'un dommage causé soit par la mort « d'une personne, soit par une lésion corpo- « relle ou une maladie ».

Il suit de là que les actions nées du contrat de transport des personnes sont exclusivement de la compétence des tribunaux civils.

74. « Les actions nées du contrat de trans- « port des personnes, à l'exception de celles « qui résultent d'un fait qualifié par la loi « pénale, sont prescrite par un an.

« La prescription court à partir du jour où « s'est produit le fait qui donne lieu à l'ac- « tion.

« Les actions récursoires devront, à peine « de déchéance, être introduites dans le « délai d'un mois à dater de l'assignation qui « donne lieu au recours » (loi du 25 août 1891, art. 9).

Le ministre des chemins de fer a déclaré, au cours des discussions parlementaires, que l'action née du contrat de transport, une fois intentée dans le délai légal de six mois ou d'un an, ne sera soumise qu'à la prescription de trente ans, sauf l'application des règles sur la péremption de l'instance (1).

Les voituriers peuvent-ils stipuler des délais plus courts que les délais fixés par l'article 9 pour la prescription des actions dirigées contre eux?

Cette question doit être résolue négativement en ce qui concerne les exploitants de chemins de fer. Les articles 10, 34 et 36 de la loi leur interdisent implicitement d'abréger à leur profit les délais de la prescription (2).

CHAPITRE XIII.

LES CHEMINS DE FER PRIVÉS.

75. Le gouvernement peut, sur la proposition du Conseil des mines, déclarer qu'il y a utilité publique à établir un chemin de fer privé dans l'intérêt d'une exploitation de *mines*, et autoriser l'expropriation des terrains nécessaires à cet effet. Les indemnités dues aux propriétaires sont, dans ce cas, fixées au double. Voy. l'article Mines, nº 48.

Si le concessionnaire d'un chemin de fer privé trouve avantageux d'en étendre l'usage au transport des voyageurs et des marchan-

(1) Rapport des commissions du Sénat, *Doc. parl.*, 1890-1891, p. 17.

(2) Idem, *ibid.*

dises, il doit s'y faire autoriser par le pouvoir qui lui a accordé sa concession primitive.

Les chemins de fer privés peuvent être raccordés aux stations du chemin de fer de l'État. Un arrêté ministériel, en date du 23 octobre 1880, a déterminé les conditions auxquelles sont soumis ces raccordements (1).

76. Les chemins de fer privés qui ont été créés en exécution de la loi du 2 mai 1837, article 2, ne font point partie de la grande voirie et ne sont pas régis par la disposition légale qui a consacré le droit de parcours.

Mais quand le gouvernement autorise l'établissement d'un chemin de fer privé, il prend toujours la précaution de stipuler que les propriétaires des mines voisines et, en général, des établissements industriels voisins, pourront en faire usage à des conditions à régler à l'amiable ou à dire d'experts.

Grâce à ces stipulations, les établissements industriels de toute nature participent au bénéfice de l'article 12 de la loi du 2 mai 1837, article qui n'autorise l'établissement des chemins de fer privés que dans l'intérêt des exploitations de *mines* seulement.

(1) *Moniteur* du 27 octobre 1880.

CHEMINS VICINAUX.

Voy. l'article Voirie vicinale.

CIMETIÈRES.

SOMMAIRE.

1. *Caractère confessionnel des cimetières sous l'ancien régime.*
2. *Les cimetières ont été neutralisés par le décret du 12 frimaire an* II.
3. *Le caractère neutre des cimetières a été confirmé par le décret du 23 prairial an* XII.
4. *Ils ont conservé ce caractère sous le régime néerlandais.*
5. *L'incinération des corps n'est pas autorisée.*
6. *Tous les cimetières ont un caractère neutre et laïque.*
7. *Les lieux d'inhumation doivent être en dehors de l'enceinte des villes et des bourgs.*
8. *Les cimetières doivent être clôturés.*
9. *Il est défendu d'élever des bâtiments et de creuser des puits à proximité des cimetières.*
10. *Les communes ont seules capacité pour fonder des cimetières.*
11. *Propriété des cimetières.*
12. *Les cimetières sont hors du commerce.*
13. *Le produit spontané des cimetières est attribué aux fabriques.*
14. *Les arbres plantés dans les cimetières appartiennent aux communes.*
15. *Des frais d'entretien.*
16. *La police des cimetières appartient aux communes.*

1. Pendant les premiers siècles de l'ère chrétienne, il était d'usage de déposer dans les églises les reliques des saints et des martyrs. La vénération que les fidèles avaient pour ces dépouilles sacrées leur inspirait le désir d'être inhumés auprès d'elles. On cessa d'incinérer les corps, et les chrétiens se firent enterrer aux abords des temples ou dans les temples mêmes.

Les cimetières devinrent ainsi des dépendances des églises et furent considérés comme des *res divini juris*, dont l'administration était réservée aux évêques ou à leurs délégués.

« Par la consécration d'iceux, la puissance « séculière », disait Sponde, « est totalement « exclue, c'est-à-dire qu'ils sont faits de même « droit que les églises desquelles ils dé« pendent (*kerk-hof*) et qu'il n'y a que les « ecclésiastiques qui puissent décider et déli« bérer de ce qui les concerne (2). »

Pour affirmer sa prise de possession, le clergé bénissait les cimetières en observant des cérémonies qui sont décrites dans le Rituel du pape Paul V et dans le Pontifical romain.

Cette bénédiction imprimait aux cimetières un caractère sacré, qui permettait au clergé d'en exclure tous ceux qu'il considérait comme hétérodoxes.

D'après le Rituel romain, au titre *de Exequiis*, la sépulture ecclésiastique et, par conséquent, l'accès au cimetière bénit doivent être refusés aux païens, aux juifs, aux infidèles, aux hérétiques, aux apostats, aux schismatiques, aux enfants morts sans bap-

(2) Voy. la *Belgique jud.*, XLIX, 405.

tême (1), aux personnes notoirement excommuniées ou personnellement interdites par l'Église, à tous les pécheurs publics et manifestes, à ceux qui négligent la pratique du devoir pascal, aux suicidés et aux duellistes.

Le refus de la sépulture ecclésiastique est une véritable peine que l'Église inflige à ceux qui refusent d'observer ses commandements.

Cette peine, dit l'abbé Fleury, sert à couvrir leur mémoire d'infamie et à donner de la terreur aux vivants (2).

Cette mesure de rigueur, dit Mgr Malou, évêque de Bruges, l'Église doit l'employer pour ramener à l'obéissance envers Dieu les âmes égarées du sentier du devoir; elle doit l'employer comme une sanction temporelle des lois religieuses et morales (3).

Dans les anciens Pays-Bas, l'inhumation de ceux qui ne professaient pas le culte catholique ne pouvait se faire que secrètement et sans aucun appareil.

Vers la fin du siècle dernier, la tolérance religieuse fut proclamée législativement, et les sectateurs des cultes dissidents obtinrent le droit d'être enterrés honorablement.

L'édit du 12 novembre 1781 avait permis aux protestants de se bâtir des églises et d'y jouir de l'exercice privé de leur culte, et aux ministres protestants de se transporter chez les malades de leur communion pour les consoler et les assister pendant leurs maladies.

Un autre édit, en date du 15 décembre 1781, décida que dorénavant « les enterrements « des *acatholiques* pourraient se faire publi- « quement et avec l'assistance de leurs mi- « nistres ».

Il devint dès lors nécessaire d'assigner des emplacements pour l'inhumation des acatholiques.

L'édit du 26 juin 1784, article XXI, disposa à cet égard comme suit :

« Il sera réservé dans chaque nouveau « cimetière pour les protestants une place « séparée destinée à enterrer leurs morts, à « moins cependant qu'ils ne préfèrent avoir « un cimetière particulier; en quel cas les « magistrats leur désigneront à cet effet un « emplacement gratis hors la ville. »

On appliqua aux juifs peu nombreux qui, malgré la rigueur des édits, étaient parvenus, dans le cours du XVIIIe siècle, à s'établir à Bruxelles, la première disposition de cet article, et un enclos fut réservé près de la porte de Namur d'abord, et ensuite sur les confins de Saint-Josse-ten-Noode et de Schaerbeek, pour la sépulture de leurs morts (4).

2 Les cimetières sont aujourd'hui sécularisés, c'est-à-dire soustraits à l'autorité du clergé.

Cette sécularisation est la conséquence nécessaire du principe de l'égalité devant la loi et du principe de la liberté des cultes, reconnus par l'Assemblée constituante française et consacrés de nouveau par les articles 6 et 14 de la Constitution belge (cass., 23 octobre 1882, *Pasic.*, 1882, I, 354).

La neutralité des cimetières a été proclamée par le décret du 12 frimaire an II, ainsi conçu :

« La Convention nationale, après avoir « entendu le rapport de son comité de légis- « lation sur la pétition du citoyen Rogeau, « membre de la commune de Warlay-Bail- « lon, district d'Amiens, dans laquelle il « expose qu'un attroupement considérable « de femmes a empêché l'inhumation d'une « protestante, franche aristocrate, dans le « cimetière de cette commune, et demande « des mesures pour empêcher le renouvelle- « ment de pareille scène; que chaque citoyen « exerce librement le culte qu'il adopte; « qu'il y ait, autant que faire se pourra, un « lieu particulier de sépulture pour chaque « secte, etc.;

« Considérant qu'aucune loi n'autorise à « refuser la sépulture dans les cimetières « publics aux citoyens décédés, quelles que « soient leurs opinions religieuses, et l'exer-

(1) Les enfants des protestants ne sont pas compris dans la défense de l'Église d'accorder la terre sainte, pourvu qu'ils aient été baptisés et qu'ils meurent avant d'avoir atteint l'âge de raison.

Telle était du moins la doctrine catholique au siècle dernier. En 1770, le curé de la Chapelle ne fit aucune difficulté d'enterrer dans son église l'enfant du capitaine Robert Manners, décédé à l'âge de quatre ans. (Voy. le protocole du Conseil privé de S. M., du 6 août 1770, dont le texte figure dans la *Belgique judiciaire*, XLVIII, 223.)

(2) FLEURY, *Droit ecclés.*, t. Ier, chap. IX.

(3) MALOU, *les Cimetières catholiques*, 1860. Voy. la *Pasicrisie*, 1882, I, 114 et 358.

(4) WAUTERS, *Histoire des environs de Bruxelles*, III, 284.

Par une décision en date du 11 février 1829, la régence de Bruxelles transféra le cimetière israélite dans une dépendance du cimetière de N.-D. de la Chapelle, à Saint-Gilles. On y enterra les juifs jusqu'en 1877, date de la création du cimetière d'Evere.

« cice de leur culte, passe à l'ordre du jour.

« Le présent décret ne sera point imprimé; « il sera inséré au *Bulletin* (1). »

Ce décret abolissait les cimetières confessionnels. Tous les cimetières étaient désormais des établissements publics ouverts à tous les citoyens décédés, sans acception de culte.

En décidant que les cimetières sont sécularisés, la Convention déduisait une conséquence nécessaire du principe de la liberté des cultes. Les champs de repos ont cessé, depuis l'an II, d'être des *res sacræ* et sont devenus des établissements publics affranchis de toute ingerence religieuse ou confessionnelle. On ne peut plus rechercher, pour savoir dans quel lieu un citoyen doit être inhumé, quelles ont été ses croyances religieuses ou philosophiques et dans quelle mesure il s'est soumis aux observances rituelles d'un culte déterminé.

Le gouvernement consulaire, qui était, non pas l'ennemi, mais le protecteur des cultes, s'est catégoriquement prononcé dans ce sens peu de temps après la publication du Concordat et des organiques de germinal an X.

Le 15 brumaire an XI, le ministre de l'intérieur faisait la déclaration suivante :

« Dans les anciens usages de l'Église, on « distinguait deux sortes de refus de sépul- « ture : l'un, dit refus de la sépulture « solennelle, emportait seulement privation « de la présentation à l'église et de l'accom- « pagnement du prêtre, autrement dit les « obsèques religieuses ; l'autre, dit refus de « la sépulture dans le lieu saint, comprenait « encore le refus de l'inhumation dans le « cimetière commun.

« Dans le nouveau régime, les cimetières « ne sont plus soumis à l'autorité ecclésias- « tique ; ils appartiennent aux communes et « sont placés sous la surveillance des auto- « rités municipales; l'inhumation est devenue « un acte purement civil, auquel chaque « citoyen a un droit égal ; dès lors le refus « de sépulture dans le lieu saint ne peut plus « avoir lieu; l'autorité ecclésiastique n'aurait « plus le moyen de l'appliquer. Ce refus de « sépulture, dans l'état actuel des choses, « ne peut donc jamais s'appliquer qu'à la « sépulture solennelle ou obsèques reli- « gieuses; quant à l'inhumation dans le « cimetière commun, elle est de droit (2). »

Cette déclaration est l'exacte paraphrase du décret du 12 frimaire an II. Les principes qui y sont développés ont inspiré les dispositions du décret du 23 prairial an XII, principalement les articles 15, 16, 17 et 19. Ils ont été consacrés de nouveau par les articles 6 et 14 de la Constitution de 1831, et le code pénal de 1867, article 315, leur a donné une sanction (cass., 21 février 1882, *Pasic.*, 1882, I, 113).

L'exercice public du culte catholique ayant été rétabli par la loi du 18 germinal an X, le clergé se crut désormais en droit de refuser les obsèques religieuses aux personnes qui en étaient déclarées indignes par le Rituel. Bonaparte s'irrita de ces refus de sépulture et, le 15 brumaire an XI (6 novembre 1800), il signa un décret ainsi conçu :

« Les cimetières ne sont plus soumis à

---

(1) Le décret du 14 frimaire an II se termine par la disposition suivante : « Le présent décret ne sera point imprimé, « il sera inséré au *Bulletin*. »

On a prétendu, pour expliquer cette disposition, que la Convention avait eu honte de son œuvre, qu'elle n'avait point oser publier un décret aussi monstrueux.

La Convention, qui n'a jamais reculé devant aucune atrocité, aurait donc hésité à faire savoir au peuple français que chacun a le droit d'être inhumé dans le cimetière public.

Cette explication est absolument invraisemblable. Voici l'explication vraie :

Aux termes du décret du 2 novembre 1790, qui était encore en vigueur à la date du 12 frimaire an II, les lois devaient être publiées par voie d'*impression* et d'affiches. On imprimait autant d'exemplaires qu'il y avait de municipalités, et la publication se faisait par l'affiche de placards.

A ce mode de publication dispendieux, la Convention en a substitué un autre plus simple et moins coûteux. Le décret du 14 frimaire an II dispose que les lois qui concernent l'intérêt public, ou qui sont d'une exécution générale, seront imprimées dans un Bulletin numéroté, qui servira dés rmais à leur notification aux autorités constituées et qui sera intitulé : *Bulletin des lois de la République*.

Ce régime nouveau a été appliqué au décret du 12 frimaire an II, sur les sépultures. Mais comme ce décret a été voté deux jours avant celui du 14 frimaire, qui instituait le *Bulletin des lois*, il a fallu que la Convention déclare, par une disposition spéciale, qu'il serait non pas imprimé (c'est-à-dire publié par voie d'impression et d'affiches), mais inséré au *Bulletin des lois*.

Cette insertion valait publication, comme le prouve un autre décret, relatif à la manufacture d'armes de Bergerac, qui porte également la date du 12 frimaire an II, et qui se termine par la mention suivante : « Le décret sera inséré au « *Bulletin, pour servir de publication*. »

(2) Ce document a été produit à la Chambre des représentants par M. de Rossius, le 20 janvier 1874, *Ann. parl.*, 1873-1874, p. 282. Il est cité par DALLOZ, v° *Culte*, n° 784.

« l'autorité ecclésiastique. Ils appartiennent « aux communes et sont placés sous la « surveillance des autorités municipales. « L'inhumation est devenue un acte purement civil, auquel chaque citoyen a un « droit égal (1). »

Ce décret n'a pas été inséré au *Bulletin des lois*. Mais on en retrouve la substance dans le décret du 23 prairial an XII, œuvre de la section de législation du Conseil d'État.

3. Le 24 vendémiaire an XI, quelques acteurs de l'Opéra vinrent se plaindre à Portalis, conseiller d'État, chargé des affaires concernant les cultes, de la conduite du curé de Saint-Roch, qui avait refusé les obsèques religieuses à Mlle Chameroy, actrice de l'Opéra.

Le premier Consul, qui considérait ce refus de sépulture comme contraire au Concordat et à la loi du 18 germinal an X, adressa, sous la date du 29 vendémiaire, les instructions suivantes à Bigot-Préameneu, président de la section de législation du Conseil d'État :

« Vous trouverez ci-joints deux mémoires « qui me sont remis. En plusieurs endroits, « des prêtres : 1° interdisent la sépulture en « terre sainte arbitrairement; 2° interdisent « l'église arbitrairement; 3° se refusent à « admettre pour parrains et marraines ceux « qui ne leur plaisent pas. Il est convenable « qu'un arrêté du Conseil d'État détermine « la marche que les préfets, les commissaires « du gouvernement, les tribunaux et les « intéressés doivent suivre. Il faut également « s'occuper d'une mesure particulière pour « le curé de Saint-Roch (2). »

L'archevêque de Paris, obéissant à l'invitation du premier Consul, ordonna trois mois de retraite au curé de Saint-Roch, et un service funèbre fut célébré pour Mlle Chameroy dans l'église des Filles de Saint-Thomas avec toutes les solennités ordinaires (3).

L'arrêté qui devait régler d'une manière générale la police des inhumations fut élaboré par le Conseil d'État et publié le 23 prairial an XII.

L'article 16 du décret de prairial porte que les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers, sont soumis à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales.

Et l'article 19 impose aux ministres des cultes l'obligation de prêter leur ministère pour l'inhumation des corps.

Les cimetières sont ainsi devenus des établissements publics communaux dépourvus de toute attache religieuse et affranchis de toute espèce de subordination vis-à-vis des ministres des cultes.

4. Sécularisés par les lois de frimaire an II et de prairial an XII, les cimetières sont demeurés neutres et laïques sous le gouvernement hollandais.

En 1828 M. Van Gobbelschroy, ministre de l'intérieur, fit exhumer un cadavre qui avait été enterré, par suite des exigences d'un ministre du culte, dans le coin d'un cimetière appelé coin des réprouvés.

Il publia à cette occasion une circulaire dans laquelle il disait :

« Que la régence, ayant acquis la preuve, « par le refus réitéré du desservant, que « l'inhumation dont il s'agit n'aurait pas lieu « selon les formes en usage, elle devait se « souvenir que les cimetières sont soumis à « l'autorité communale, et que c'était à la « régence seule, de concert avec la famille, « à assigner le lieu où l'inhumation devait « avoir lieu.

« Que de ce droit incontestable résultait « pour la régence le devoir de protéger la « famille contre les empiètements du des- « servant; d'empêcher le creusement de la « fosse, ordonné par le même prêtre, dans « l'endroit inconvenant contre lequel la « famille avait vainement réclamé (4). »

5. Le décret du 23 prairial an XII prévoit exclusivement l'inhumation des corps. L'incinération n'est admise ni réglementée par aucune disposition dérogatoire à ce décret. C'est à la législature qu'il faudra recourir pour combler la lacune que présente, à cet égard, la loi, si le système de la crémation des morts est reconnu compati-

(1) Voy. la séance de la Chambre des représentants, du 26 février 1886, *Ann. parl.*, p. 660, 2e col.

(2) *Correspondance de Napoléon*, VIII, 98.

(3) *Moniteur* du 30 vendémiaire an XI.

(4) Ce texte est reproduit dans le discours prononcé par M. Frère-Orban, ministre des finances, dans la séance du Sénat du 19 août 1862.

ble avec les nécessités de la justice répressive (1).

6. Il y a un cimetière par commune. Tel est l'usage généralement observé.

Mais il peut y avoir dans une même commune plusieurs terrains consacrés à l'inhumation des morts. Lorsqu'un hameau possède un cimetière particulier, c'est régulièrement à ce cimetière que doivent être portés les corps des personnes qui décèdent dans cette section de commune (2).

— Le service des inhumations, étant applicable à tous les citoyens, est essentiellement neutre et, par conséquent, tous les cimetières, sans exception, sont des établissements publics affectés à l'inhumation de tous les habitants d'une commune ou d'une section de commune indistinctement.

Les administrations locales n'ont donc pas le droit de créer des cimetières spéciaux affectés à l'inhumation d'une certaine catégorie de citoyens, par exemple à l'usage particulier des membres d'une communauté conventuelle.

Le Conseil communal de Tirlemont avait méconnu ce principe en décidant, par une délibération en date du 22 avril 1872, qu'il serait établi dans le verger de l'hôpital un cimetière de 100 mètres carrés pour l'inhumation des sœurs hospitalières et de leur aumônier. La Cour d'appel de Bruxelles a décidé que la fondation de ce cimetière particulier était contraire aux prescriptions légales sur la matière, et que le bourgmestre de Tirlemont avait encouru l'application de l'article 315 du code pénal pour avoir autorisé la sœur supérieure à y faire enterrer deux hospitalières (3).

7. Il doit y avoir, hors de chaque ville et bourg, à la distance de 35 à 40 mètres au moins de leur enceinte, des terrains spécialement consacrés à l'inhumation des morts (décret du 23 prairial an XII, art. 2).

En France, une ordonnance du 6 décembre 1843 a rendu cette disposition applicable à toutes les communes sans exception. Les communes rurales mêmes sont tenues de transférer leurs cimetières hors des enceintes habitées.

En Belgique, il n'existe pas sur ce point une règle invariable et absolue. Mais le gouvernement revendique, en s'appuyant sur les lois du 21 décembre 1789 et des 16-24 août 1790, qui lui confient le soin de veiller à la salubrité publique, la faculté d'obliger les administrations communales, dans les campagnes, à opérer le déplacement de leurs cimetières dans un intérêt d'hygiène (4).

8. Les terrains les plus élevés et exposés au nord doivent être choisis de préférence pour l'établissement des cimetières.

La loi veut qu'ils soient clos de murs de 2 mètres au moins d'élévation et qu'on y fasse des plantations, en prenant les précautions convenables pour ne point gêner la circulation de l'air (décret du 23 prairial an XII, art. 3).

En ordonnant que les cimetières soient clos de murs, la loi met implicitement la construction de ces clôtures à la charge des communes. Comme les charges publiques sont d'ordre public et ne peuvent être déplacées, même du consentement des administrateurs d'un autre service qui en assumeraient la dépense, il n'est pas permis aux fabriques d'église de faire entreprendre, pour leur propre compte, les travaux de clôture des cimetières (5).

9. Nul ne peut, sans autorisation, élever aucune habitation, ni creuser aucun puits, à moins de 100 mètres des cimetières (décret du 7 mars 1808, art. 1er).

---

(1) Circulaire min. du 17 juin 1882, *Pasin.*, 1882, n° 205; Ch. des représ., séance du 2 février 1883, *Ann. parl.*, p. 395.

La Congrégation du Saint-Office a rendu, le 19 mai 1886, un décret portant : 1° qu'il n'est pas permis de s'enrôler dans les sociétés qui ont pour but de propager la crémation des morts, et 2° qu'il n'est pas permis d'ordonner cette crémation pour soi ou pour autrui. (Voy. la *Revue catholique des institutions et du droit*, 14e année, p. 81.)

Mais ce décret a été rapporté par un autre décret du Saint-Office, dont l'analyse figure dans le *Canoniste contemporain*, organe exactement informé.

Il est permis maintenant au clergé, non seulement de recevoir dans les églises les corps destinés à l'incinération, mais de les accompagner jusqu'à la porte du cimetière ou du crématoire. C'est ce que dit M. Frédéric Passy dans le *Journal des Économistes*, livraison du mois de février 1893, sous la rubrique *Crémation*.

(2) Décision du ministre de l'int. du 26 thermidor an XII, *Pasic.*, 1875, III, 277.

(3) Arrêt inédit de la Cour d'appel de Bruxelles, 6e chambre, du 7 août 1883.

(4) Circulaire min. du 13 septembre 1859, *Bulletin intér.*, p. 527 ; arrêté royal du 16 août, *Moniteur* du 19 août.

(5) Arrêté royal du 3 octobre 1879, *Revue de l'admin.*, XXVI, 479.

Cette distance a été modifiée par l'arrêté royal du 19 avril 1828, portant que, sans autorisation préalable, il ne peut être élevé aucun bâtiment, ni creusé aucun puits, à une distance moindre de 35 à 40 aunes (mètres) des cimetières établis hors des communes.

Les autorisations sont délivrées par les Députations provinciales (arr. roy. du 5 juillet 1829) (1).

Quand l'administration autorise un particulier à construire une habitation dans la zone réservée, elle reconnaît que l'intérêt public n'exige pas le maintien de la servitude. Une autorisation de ce genre ne saurait donc être considérée comme précaire ou révocable sans indemnité.

Les puits qui sont creusés trop près des cimetières peuvent se contaminer et engendrer des fièvres pernicieuses. L'autorité administrative a toujours le droit de les supprimer sans indemnité. L'article 2 du décret du 7 mars 1808 dispose, en effet : « Les puits pourront, après visite contradic« toire d'experts, être comblés en vertu « d'ordonnance du préfet du département, « sur la demande de la police locale. »

10. Comme l'inhumation des morts est un service civil ou laïque, qui rentre dans les attributions exclusives des autorités communales, on doit admettre que les communes seules ont le droit, en même temps que le devoir, de fonder de nouveaux cimetières.

Les fabriques d'église n'ont pas capacité pour fonder des cimetières. Elles représentent le culte catholique paroissial au point de vue de ses intérêts temporels, et leur capacité civile est essentiellement limitée à l'objet de leur mission. Aucune loi ne les a chargées de pourvoir à la sépulture de tous les citoyens décédés sans distinction de culte, sans acception de croyances. Le décret de prairial an XII, article 16, dispose, il est vrai, que les lieux de sépulture peuvent appartenir soit aux communes, soit à des particuliers. Mais il est manifeste que par cimetières particuliers la loi entend ceux qui ont été établis conformément à l'article 14 du décret, dans des propriétés privées, pour servir à l'inhumation des membres d'une famille.

(1) *Revue comm.*, XXIV, 208.

« En règle générale », dit à ce sujet l'abbé Affre, « la propriété des cimetières doit, « d'après la jurisprudence du Conseil d'État « de France, appartenir aux communes, parce « qu'ils doivent servir à tous les habitants, « sans distinction de cultes; ils ne doivent, « en aucun cas, appartenir à une fabrique, à « un hospice ou à un autre établissement « public. A plus forte raison ne pourraient« ils jamais être l'objet d'une entreprise par« ticulière; une pareille spéculation est « repoussée par les convenances (2). »

Vuillefroy enseigne également que la propriété du cimetière public appartient à la commune et ne doit appartenir qu'à elle. Il cite à l'appui de son opinion une décision ministérielle du 15 brumaire an XI, portant que « le lieu d'inhumation est essentielle« ment une propriété publique (3) ».

Il suit de ces principes que les communes ont seules capacité, à l'exclusion des fabriques d'église, pour accepter le don ou le legs d'un terrain destiné à servir de cimetière. C'est ce que décide un arrêté royal en date du 14 février 1865, inséré au *Bulletin du ministère de l'intérieur* (4).

Mais, d'autre part, elles sont tenues de créer, à leurs frais, des cimetières là où il n'en existe pas et d'agrandir ceux qui sont devenus insuffisants (décret du 23 prairial an XII, art. 7).

11. Les anciens cimetières ont été frappés de la mainmise nationale et ensuite attribués aux communes par les lois issues de la Révolution française.

La Constitution du 3 septembre 1791 avait déclaré que les biens destinés aux dépenses du culte et à tous services d'utilité publique appartiennent à la Nation et sont dans tous les temps à sa disposition.

Cette mainmise nationale a frappé notamment les églises et les cimetières, comme le prouve le décret des 6-15 mai 1791, qui, par son article 3, ordonnait la vente des cimetières et des églises des paroisses supprimées. Elle a produit son effet en Belgique à dater de la réunion des neuf départements à

(2) *Traité de l'admin. temporelle des paroisses* (4e édit., p. 158, § III).

(3) VUILLEFROY, *Admin. du culte catholique*, v° *Sépulture*, sect. XI.

(4) On peut consulter sur cette question la *Revue de l'admin.*, 1885, p. 218 et 341.

la France. Voy. l'article DOMAINE PUBLIC, nº 24.

Après s'être emparée des anciens cimetières pour en faire des établissements publics, la Nation en a transféré la propriété aux communes à charge de subvenir aux frais de réparation et d'entretien. Il résulte, en effet, de l'article 2 du décret des 5-10 août 1791, de l'article 5, section 1re, du décret du 10 juin 1793 et de l'article 91 du décret des 24 août-14 septembre de la même année, que les propriétés destinées à l'usage des habitants d'une commune font partie du domaine public communal.

Ce principe a été confirmé par les avis du Conseil d'État du 3 nivôse et du 2 pluviôse an XIII, aux termes desquels les bâtiments et emplacements nécessaires au service public des communes doivent être considérés comme propriétés communales.

Au nombre des emplacements qui sont nécessaires au service public des communes et qui leur ont été attribués en propriété, on range les anciens cimetières, même lorsqu'ils sont placés autour des églises.

Les cimetières sont donc entrés dans le domaine public communal (1).

12. Lorsqu'un terrain a été consacré à l'inhumation des morts, les droits inhérents au domaine de propriété se trouvent paralysés. Il ne reste de ce domaine qu'une expectative subordonnée à la suppression éventuelle du cimetière et du service public qui en affecte le sol et en absorbe la jouissance et la disposition (2).

Les cimetières, par cela seuls qu'ils servent à un service public, ne sont pas susceptibles de propriété privée, aussi longtemps que dure leur destination. Ce service public est incompatible avec l'exercice du droit de propriété ; il le domine, il l'absorbe. Sous ce rapport, tous les cimetières, sans exception, doivent être considérés comme des dépendances du domaine public. Le sol des cimetières ne peut donc être grevé d'un droit de pacage ou de plantation ou de toute autre servitude (cass., 14 février 1862, *Pasic.*, 1862, I, 104, et 27 février 1864, *Pasic.*, 1864, I, 117).

Les cimetières, étant hors du commerce, ne sont pas, comme tels, susceptibles d'être aliénés ou cédés.

(1) Cass., 3 mai 1879, *Pasic.*, 1879, I, 246 ; cass., 21 février 1882, *Pasic.*, 1882, I, 113.

(2) Leclercq, *Pasic.*, 1864, I, 126.

Est donc inopérant, l'acte par lequel une commune cède la propriété d'un cimetière à la fabrique d'église. Elle ne pourrait pas davantage lui transmettre son droit d'administration et de police, droit qui est, de sa nature, incessible (3).

13. D'après le droit canon, les cimetières sont des *res sacræ* dont le produit ne peut pas être affecté à des usages profanes.

Le décret du 30 décembre 1809, article 36, nº 4, a, par égard pour cette tradition, attribué aux fabriques le produit spontané des cimetières et, par conséquent, le prix des herbages et des arbustes qui y croissent *spontanément*.

14. Les arbres *plantés* dans les cimetières appartiennent aux communes, par le motif « que les communes sont propriétaires du « sol des cimetières, et que le décret du « 23 prairial an XII les a autorisées, dans un « but d'ornement et de salubrité, à y faire « certaines plantations d'arbres (4) ».

Il en est de même des arbres qui ont crû au milieu des haies servant de clôtures aux cimetières. Le décret de prairial prescrit aux communes de clore les cimetières de murs ou de haies, et si des arbres se sont élevés au milieu des dites haies, il y a une juste présomption de penser qu'ils ont été plantés par la commune (5).

C'est dans ce sens que le préfet de la Dyle a, le 18 novembre 1809, résolu une contestation qui s'était élevée entre la commune et la fabrique d'Uccle. Son arrêté est ainsi conçu :

« Considérant que les églises, cimetières, « presbytères et jardins y attenants ont été « rendus aux communes par la loi du 18 germinal an X et que, par ce motif, les arbres « croissant sur les cimetières sont la propriété des communes et non celle des fabriques ;

« Considérant, dans l'espèce, que les arbres « plantés sur le cimetière d'Uccle et dans le « chemin public qui longe les murs du cimetière, sont la propriété de la commune, et

(3) Voy. un arrêté, en date du 17 mars 1862, par lequel le roi des Pays-Bas a annulé une délibération de ce genre ; *Belgique jud.*, 1864, p. 593.

(4) Avis du Comité de législation du Conseil d'État de France, du 22 janvier 1841 (CHAMPEAUX, *Bulletin des lois civiles ecclés.*, I, 240).

(5) *Ibid.*

« qu'à ce titre elle doit être réintégrée dans « la propriété des dits arbres, et, s'ils ont été « aliénés, recevoir le prix de la vente qui en « a été faite ;

« Le préfet arrête :

« La commune d'Uccle est maintenue dans « la propriété des arbres croissant sur le « cimetière d'Uccle, ainsi que de ceux exis- « tant sur le chemin qui longe le cimetière « et qui ont été portés indûment comme biens « de fabrique dans la demande en obtention « extraordinaire de 637 arbres vendus en « exécution du décret du 21 janvier 1808, et « dont le produit sera rétabli dans la caisse « de la commune (1). »

15. La question de savoir à qui incombent les frais d'entretien des cimetières donne lieu à quelques difficultés. Voy. l'article FABRIQUES D'ÉGLISE, n° 56.

16. Les cimetières sont devenus, par l'effet de la nationalisation décrétée en 1789 par l'Assemblée nationale française, des établissements civils affectés au service public de l'inhumation des morts (2).

Toute personne a le droit d'y reposer, quel qu'ait été le culte qu'elle a professé pendant sa vie (3).

C'est pourquoi la police des cimetières appartient exclusivement à l'autorité civile ou laïque : « Les lieux de sépulture », dit le décret de prairial an XII, article 16, « soit « qu'ils appartiennent aux communes, soit « qu'ils appartiennent aux particuliers, sont « soumis à l'autorité, police et surveil- « lance des administrations municipales. »

Ce droit de police s'exerce même sur les cimetières qui auraient été établis par des fabriques d'église et à leurs frais. Voy. l'article INHUMATIONS.

(1) *Archives de la préfecture de la Dyle*, n° 904.

(2) Cass., 21 février 1882, *Pasic.*, 1882, I, 113.

(3) Le fanatisme religieux de certaines populations rurales a souvent fait obstacle à l'application de ce principe, qui intéresse si fortement la salubrité et l'ordre publics. On a donné lecture, il y a quelques années, à la Chambre des Députés, en France, d'une lettre du doyen de la Faculté de médecine de Lyon, qui a constaté les faits suivants :

« En parcourant les communes de ce département (le « Gard), il m'est arrivé fréquemment de trouver dans les « fermes de petits cimetières particuliers, où les proprié- « taires protestants font enterrer les membres de leur « famille ; les communes catholiques refusent de recevoir « les cadavres des hérétiques, même dans le coin écarté « réservé aux suicidés et aux suppliciés. Lorsqu'une famille « protestante n'a pas de champ pour faire enterrer ses morts, « elle réclame une place dans le cimetière d'une famille « amie ; mais lorsqu'elle ne peut obtenir cette faveur, et le « cas se produit assez souvent, les dépouilles mortelles sont « enterrées dans le sol même de la chaumière, ordinaire- « ment devant le foyer. » (*Belgique jud.*, 1881, p. 464.)

CLOCHES.

SOMMAIRE.

1. *Destination des cloches des églises.*
2. *Propriété des cloches.*
3. *Les sonneries des cloches doivent être réglées par l'évêque et le gouverneur.*
4. *L'autorité communale peut faire sonner les cloches des églises pour des cérémonies profanes.*
5. *Nomination du sonneur.*
6. *Les Conseils communaux peuvent réglementer, dans un but de police, la sonnerie des cloches.*

1. Le son des cloches paroissiales avertit les fidèles de l'heure des offices et autres cérémonies religieuses. Telle est leur destination normale et habituelle.

Le fait de sonner les cloches n'est cependant pas en soi un acte du culte : « Ce fait, « indifférent en soi, ne se transforme pas « en un acte du culte lors même qu'il a « pour but d'appeler les paroissiens aux « offices (4). »

On ne peut donc pas considérer les cloches comme des *res sacræ*, comme des choses affectées à des usages exclusivement religieux.

En fait, il est certain que, sous l'ancien régime, de même qu'aujourd'hui, la sonnerie des cloches pouvait être exigée et était exceptionnellement accordée pour d'autres causes que pour les besoins du culte (5).

Cet antique usage est attesté par Denisart, au mot *Cloches*, § 13 : « L'usage », dit-il, « est « dans plusieurs paroisses de les sonner « pour rassembler les habitants à l'occasion « d'affaires qui intéressent la commune, pour « annoncer que l'audience va se tenir, pour « notifier les ordres du Roi, etc. »

2. L'article 37 du décret du 30 décembre 1809 impose aux fabriques l'obligation de

(4) De Lantsheere, min. de la justice, *Ann. parl.*, Ch. des représ., 14 décembre 1876.

(5) Conseil d'État de France, 17 janvier 1840, *Mémorial des conseils de fabrique*, t. VIII, p. 10.

fournir aux frais nécessaires du culte, savoir: les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, le pain, le vin et l'encens.

La fabrique doit-elle aussi fournir les cloches? La solution dépend du point de savoir si les fabriques ont capacité pour construire et reconstruire les églises. Voyez l'article FABRIQUE D'ÉGLISE, n° 61.

Lorsque les cloches sont fournies par la commune, elles deviennent immeubles par destination, conformément aux dispositions des articles 524 et 525 du code civil.

Il en est autrement des cloches qui auraient été fournies par la fabrique. Elles conservent leur nature mobilière, parce qu'elles n'ont pas été attachées au clocher à perpétuelle demeure par le propriétaire de l'église. Elles demeurent donc propriétés fabriciennes.

3. Les lois du 3 ventôse an III et du 22 germinal an IV, qui ont été publiées en Belgique, défendaient de faire aucune convocation publique au son des cloches, pour inviter les citoyens à l'exercice d'un culte quelconque, et édictaient contre les contrevenants des pénalités sévères.

Ces lois, qui étaient des lois politiques plutôt que des lois de police, ne sont plus en harmonie avec la Constitution belge et sont depuis longtemps tombées en désuétude.

Le libre exercice du culte catholique ayant été rétabli par le concordat du 26 messidor an IX, la loi du 18 germinal an X, article 48, a dérogé aux prohibitions antérieures et autorisé la sonnerie des cloches paroissiales dans les limites d'un accord à intervenir, pour chaque département, entre l'évêque et le préfet : « L'évêque », dit cette loi, « se concertera avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches. On ne pourra les sonner pour toute autre cause sans la permission de la police locale. »

Ces dispositions ont-elles encore force de loi?

Il est généralement admis que le régime de la séparation de l'État et de l'Église, qui existe en Belgique, exclut l'application des concordats et que la convention du 24 messidor an IX est aujourd'hui frappée d'abrogation (1).

(1) J.-B. Nothomb, HUYTTENS, I, 596; Malou, Sénat, 22 février 1870. Voy. l'article PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, nos 90 et suiv.

Doit-on décider, par voie de conséquence, que cette abrogation s'étend aux concordats particuliers qui sont intervenus entre l'autorité civile et l'autorité religieuse au sujet de la sonnerie des cloches?

Cette conclusion serait exagérée. Le principe abstrait de la séparation de l'État et de l'Église a inspiré plusieurs dispositions de la Constitution belge, savoir les articles 14 et 16, mais il a laissé subsister de nombreuses exceptions, notamment l'article 117, qui met les traitements des ministres des cultes à la charge du Trésor public. C'est un principe qui n'est pas absolu et comporte, au contraire, de notables tempéraments.

Or, l'article 48 des Organiques n'est pas une suite nécessaire du concordat de l'an IX, c'est l'œuvre unilatérale du législateur, qui a jugé à propos de déléguer aux évêques une portion minime de la puissance publique dans une matière spéciale qui touche de près aux intérêts du culte. Cette délégation doit subsister aussi longtemps que le législateur lui-même n'aura pas jugé à propos de la modifier par un texte nouveau (2).

Il faut donc tenir pour certain que les sonneries des cloches paroissiales doivent encore de nos jours être réglées de commun accord par les évêques et par l'autorité administrative, représentée par les gouverneurs de province. Ce sont, en effet, les gouverneurs qui ont été substitués aux préfets par l'arrêté du 10 mai 1816 pour tout ce qui concerne l'exécution de la loi du 18 germinal an X.

Il existe plusieurs règlements de ce genre. Nous citerons notamment :

Celui du 24 messidor an XIII, qui concerne la province de Liège (*Répertoire de l'admin.*, v° *Cloches*, p. 21 et 22);

Celui du 28 prairial an X, œuvre du préfet de l'Escaut et de l'évêque de Gand (*Pasic.*, 1883, I, 228);

Celui du 4 septembre 1839, intervenu entre le gouverneur du Hainaut et les évêques de Tournai et de Cambrai (*Ann. parl.*, Ch. des représ., 19 janvier 1870, p. 303);

Celui du 13 pluviôse an XII, pour le département de la Dyle (HUYGHE, XIII, p. 443;

Celui du 8 août 1808, pour le département des Deux-Sèvres (*Journal des conseils de fabrique*, I, 158);

Celui du 11 mai 1833, pour le département

(2) *Revue de l'admin.*, XXXV, 364-373.

de la Somme (*Journal des conseils de fabrique,* I, 158).

Ces règlements ne peuvent être modifiés qu'ensuite d'un accord entre l'évêque et le gouverneur.

Qu'adviendrait-il si ces deux autorités ne parvenaient pas à s'entendre? Y aurait-il lieu de recourir à la décision du Roi, comme le propose M. Herman d'Éprave (1)?

Nous ne le pensons pas. La loi ne consacre pas ce recours. Or, on sait que sous l'empire de la Constitution qui nous régit actuellement, le Roi n'a que des pouvoirs d'attribution.

En cas de désaccord entre l'autorité civile et l'autorité religieuse, le *statu quo* serait maintenu. Le clergé aurait donc, dans les provinces où il n'existe pas un règlement général sur cet objet, la liberté de sonner les cloches paroissiales à son gré, à la charge de respecter les règlements communaux qui pourraient être faits pour modérer l'abus de ces sonneries dans l'intérêt du repos des citoyens.

4. La deuxième partie de l'article 48 de la loi de germinal an x est en harmonie avec l'article 3, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790, qui confie à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux le maintien du bon ordre dans les lieux publics. Elle consacre le droit exclusif de l'autorité civile d'apprécier, selon les circonstances, si le son des cloches peut être une cause de trouble et d'alarme, en faisant défense de les sonner, pour une cause étrangère aux besoins du culte, sans la permission de la police locale (cass., 14 mai 1883, *Pasic.,* 1883, I, 223).

Lors donc qu'un desservant fait, de sa propre autorité, et sans l'autorisation du bourgmestre, sonner les cloches pour un usage profane, par exemple pour célébrer le triomphe électoral d'un parti politique, il se rend coupable d'immixtion dans les fonctions réservées au bourgmestre, et il encourt la peine comminée par l'article 227 du code pénal (*ibid*).

On a soutenu que si la police locale a pour mission d'autoriser les sonneries pour des causes profanes, jamais elle ne peut les ordonner elle-même.

En fait, l'autorité communale a toujours été, sous l'ancien régime, en possession du droit d'user des cloches paroissiales pour des fins profanes, quand la nécessité publique l'exigeait, notamment à l'occasion d'un incendie ou d'une inondation et, régulièrement tous les jours, pour le couvre-feu ou la fermeture des cabarets.

On trouve, dans nos anciens recueils de lois, de nombreux règlements, émanés de l'autorité civile, qui prescrivaient cet usage. Quelques-uns de ces règlements sont cités ou reproduits dans la *Pasicrisie,* année 1883, I, 226.

L'article 48 des Organiques n'a pas, sous ce rapport, dérogé à l'ancien droit : « La permission de la police locale », a dit le Conseil d'État de France, « étant déclarée nécessaire lorsque l'on croit devoir sonner pour toute autre cause (que le service divin), il impliquerait contradiction que l'autorité appelée à permettre les sonneries ne pût les ordonner de son propre mouvement, le cas échéant. Il suit de là, aussi bien que des principes aujourd'hui reconnus pour les limites respectives de la juridiction civile et de la juridiction religieuse, que l'autorité civile est indépendante de l'autorité ecclésiastique, lorsqu'elle juge à propos de disposer des cloches dans un intérêt purement civil (2). »

On lit dans un autre avis du Conseil d'État, en date du 17 janvier 1840 : « Que dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours, ou dans les circonstances pour lesquelles les dispositions de lois ou de règlements ordonnent des sonneries, le curé ou desservant doit obtempérer aux réquisitions du maire, et qu'en cas de refus, le maire doit faire sonner les cloches de son autorité propre (3). »

---

(1) *Revue de l'admin.*, II, 301.

Cette difficulté est prévue par la loi municipale française de 1883, qui porte : « Les sonneries religieuses, comme les « sonneries civiles, feront l'objet d'un règlement concerté « entre l'évêque et le préfet et arrêté, en cas de désaccord, « par le ministre des cultes. »

(2) Avis du Conseil d'État, rapporté dans la *Pasicrisie*, 1883, I, 224.

(3) Un arrêté royal en date du 12 mai 1841 a annulé une délibération du Conseil communal de Froid-Chapelle, portant que la cloche de l'église continuerait à être sonnée, comme d'usage, pour annoncer toutes les ventes communales et particulières, et aussi pour les cérémonies civiles nationales et religieuses. Mais cette annulation était fondée sur ce que la délibération dont il s'agit était en opposition avec le règlement général arrêté en 1839 par le gouverneur du Hainaut de concert avec les évêques de Tournai et de Cambrai. (Voy. BRIXHE, *Dictionn. des fabriques d'église*, 2e édit., p. 239.)

Les droits traditionnels de l'autorité civile en cette matière sont d'autant moins contestables qu'une jurisprudence aujourd'hui constante reconnaît aux églises le caractère de propriétés communales (1).

Or, le droit d'usage ou de jouissance accordé au clergé pour les besoins du culte ne restreint le droit de propriété de la commune que dans la mesure commandée par la nécessité de donner pleine et entière satisfaction à cet intérêt (2).

Du moment que le service des sonneries religieuses est assuré, la fabrique ne peut exercer aucun *veto* sur les sonneries profanes. La commune, propriétaire de l'église, puise dans cette qualité le droit de sonner elle-même les cloches pour toute autre cause que pour cause religieuse, et de charger de ce soin un employé directement nommé par elle à cette fin (Gand, 21 mai 1884, *Pasic.*, 1884, II, 235).

En résumé, les sonneries qui ont pour objet d'annoncer des cérémonies profanes ou de donner l'alarme en cas d'incendie, doivent être autorisées et, au besoin, ordonnées par le bourgmestre.

L'administration communale est souveraine appréciatrice des motifs qui justifient l'emploi des cloches pour des causes profanes. Son pouvoir n'est contenu que par la défense d'en user dans un but religieux, par exemple pour sonner un glas funèbre (3).

— Le bourgmestre est-il en droit de posséder une clef du clocher?

L'affirmative paraît certaine. Le bourgmestre ayant le pouvoir de faire sonner les cloches à fins profanes, doit avoir accès au clocher et, partant, en posséder la clef.

Il en est autrement lorsqu'il est nécessaire, pour accéder au clocher, de passer par l'église. En effet, le curé et les marguilliers sont chargés de veiller à la conservation des objets d'église et en sont responsables. Leur surveillance serait illusoire et leur responsabilité disparaîtrait si la clef de l'église n'était pas à leur disposition exclusive (Gand, 18 janvier 1881, *Pasic.*, 1881, II, 232).

(1) Voy. l'article FABRIQUE D'ÉGLISE, n° 63.

(2) Voy. PORTALIS, *Rapports et discours sur le Concordat*, p. 131.

(3) Conclusions de M. Mesdach de ter Kiele, premier avocat général, *Pasic.*, 1883, I, 226.

5. Les cloches des églises ayant une destination principalement religieuse sont placées par la loi sous la garde et la responsabilité des marguilliers et du curé.

C'est pourquoi la nomination du sonneur, comme celle de tous les autres serviteurs de l'église, appartient, non pas à l'autorité communale, mais au bureau des marguilliers (décret du 30 décembre 1809, art. 33).

L'administration communale peut, de son côté, déléguer un préposé pour sonner les cloches à fins profanes (voy. l'arrêt de la Cour de Gand cité plus haut).

6. En l'an x, le culte paroissial était seul autorisé. Depuis lors, les églises conventuelles et les chapelles privées se sont multipliées. Elles font nuit et jour retentir les airs du bruit de leurs cloches, et l'on s'est demandé si les Conseils communaux peuvent faire des règlements pour prévenir ou réprimer cet abus.

Cette question doit être résolue affirmativement.

Le principe de la liberté des cultes et de leur exercice public, proclamé par le Congrès, n'a, en effet, rien d'incompatible avec le pouvoir qui appartient à la société civile de défendre et de punir les actes qu'elle juge contraires à l'ordre public. Le Congrès national a prohibé les mesures préventives qui tendraient à enrayer l'exercice régulier du culte par des prohibitions arbitraires et des autorisations préalables, mais non les règlements qui condamnent et punissent les faits abusifs et attentatoires aux droits d'autrui. Les Conseils communaux peuvent donc, en s'appuyant sur le décret des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, n° 2, qui les charge de veiller au maintien du bon ordre et, par suite, à la tranquillité des citoyens, défendre, dans l'intérêt du repos public, les sonneries nocturnes, celles qui ont lieu dans les couvents aussi bien que les autres (4).

— Les conventions qui interviennent entre les évêques et les gouverneurs pour modérer l'abus de la sonnerie des cloches, sont des règlements d'ordre et de service intérieur qui n'imposent aucune obligation aux particuliers et qui sont, par suite, dénués de sanction pénale.

(4) Cass., 3 février 1879, *Pasic.*, 1879, I, 107. Voy. la séance de la Chambre des représentants du 14 décembre 1876.

Les Conseils communaux ont le droit, en vertu de la loi des 16-24 août 1790, d'interdire, par voie de règlements de police, la sonnerie des cloches paroissiales en dehors des heures et des jours fixés par ces conventions et de sanctionner cette interdiction par des peines de police (1).

COLLECTES.

Les lois organiques des établissements de bienfaisance leur reconnaissent le droit de faire des collectes dans les lieux publics et même au domicile des particuliers. Voyez l'article BUREAU DE BIENFAISANCE, nos 12 et 13.

Tous autres établissements ou personnes qui veulent faire des collectes *à domicile*, pour adoucir des calamités ou des malheurs, doivent, au préalable, en obtenir l'autorisation par écrit :

A. De l'administration communale, si la collecte n'a lieu que dans une commune ;

B. De la Députation provinciale, quand la collecte se fait dans plus d'une commune ;

C. Du Roi, si la collecte s'étend sur plus d'une province (arr. roy. du 22 septembre 1823).

En fait, le gouvernement n'intervient jamais en matière de collectes. Il laisse aux Députations permanentes et aux administrations communales le soin de statuer, dans leur ressort respectif, sur les requêtes qui tendent à obtenir l'autorisation de collecter conformément à l'arrêté royal du 22 septembre 1823 (2).

Les dispositions restrictives de l'arrêté du 22 septembre 1823 ne concernent que les collectes organisées en faveur d'établissements ou de personnes qui auraient éprouvé des *malheurs* ou des *calamités*.

Aucune autorisation n'est requise pour toutes autres collectes, quel qu'en soit l'objet, scientifique, littéraire, politique, philosophique ou religieux (cass., 1er juillet 1861, *Pasic.*, 1861, I, 293).

Un arrêt de la Cour d'appel de Gand, du 16 juillet 1884 (3), a décidé que les collectes faites au profit d'ouvriers sans ouvrage par suite d'une grève n'ont point pour objet la défense d'une idée ou d'un système politique, mais qu'elles ont, en réalité, pour but de recueillir des aumônes ou des dons charitables.

Ces collectes ne peuvent donc avoir lieu sans l'autorisation de l'administration communale.

Comme les collectes qui se font sur la voie publique sont de nature à provoquer des attroupements et à produire du désordre, les Conseils communaux ont le droit de prendre, au sujet de ces collectes, les mesures de police utiles ou nécessaires pour prévenir le désordre, soit en les interdisant d'une manière absolue, soit en les soumettant à certaines conditions, telles qu'une autorisation préalable (cass., 2 février 1880, *Pasic.*, 1880, I, 65, et 31 mars 1881, *Pasic.*, 1881, I, 184).

L'exercice du droit de police, qui appartient au bourgmestre en cette matière, n'est pas subordonné à l'existence d'une ordonnance prise par le Conseil communal ou par le bourgmestre lui-même, en vue de déterminer les faits qui sont de nature soit à troubler l'ordre public, soit à gêner la liberté ou la commodité du passage dans les rues. Le bourgmestre peut, même en l'absence d'une semblable ordonnance, prohiber toute espèce de quêtes ou de collectes dans les rues et les lieux publics, lorsqu'il estime que ces collectes sont de nature à porter atteinte au maintien du bon ordre. Il puise son droit d'agir dans l'article 90 de la loi communale et dans les dispositions des décrets du 14 décembre 1789 et des 16-24 août 1790 (4).

Quant aux collectes qui se font dans le domicile des particuliers, en sonnant de porte en porte, l'autorité communale n'a pas le droit de les interdire. Voy. l'article POLICE COMMUNALE, n° 8.

COLLÈGE ÉCHEVINAL.

SOMMAIRE.

SECTION Ire. — COMPOSITION DU COLLÈGE ÉCHEVINAL.

1. *Le Collège comprend un bourgmestre et plusieurs échevins.*
2. *Mode de nomination.*
3. *Conditions d'éligibilité et incompatibilités.*
4. *Serment.*
5. *Traitements.*

(1) Cass., 3 février 1879, *Pasic.*, 1879, I, 106 ; voy. *la Revue de l'admin.*, XXXV, 364-374.

(2) Circulaire du 4 mars 1885, *Revue comm.*, XIX, 43.

(3) *Pasic.*, 1884, II, 402 et 403.

(4) Cass., 31 mars 1881, *Pasic.*, 1881, I, 84. Voy. l'article POLICE COMMUNALE, n° 25.

6. *Règlement d'ordre et de service intérieur.*
7. *Réunions et mode de convocation.*
8. *Comment le Collège délibère.*
9. *Durée du mandat.*
10. *Le bourgmestre ou l'échevin sortant de charge doit demeurer en fonctions jusqu'à l'installation de son successeur.*
11. *Des démissions.*
12. *Des causes de déchéance.*
13. *Des suspensions et des révocations.*
14. *Le Conseil communal peut-il infliger un blâme aux membres du Collège?*
15. *Absence et empêchement du bourgmestre.*
16. *Absences et empêchements des échevins.*

SECTION II. — ATTRIBUTIONS DU COLLÈGE ÉCHEVINAL.

17. *Tenue des registres de l'état civil.*
18. *Exécution des lois et des arrêtés de l'administration générale.*
19. *Exécution des règlements et arrêtés des autorités provinciales.*
20. *Publication et exécution des résolutions du Conseil communal.*
21. *Administration des établissements communaux.*
22. *Ordonnancement des dépenses communales.*
23. *Direction des travaux communaux.*
24. *Alignements de la grande et de la petite voirie.*
25. *Approbation des plans de bâtisse à exécuter par des particuliers.*
26. *Actions judiciaires de la commune.*
27. *Administration des propriétés de la commune.*
28. *Surveillance des employés communaux.*
29. *Entretien des chemins de fer vicinaux et des cours d'eau.*
30. *Police des insensés.*
31. *Police des maisons de débauche.*
32. *Police des spectacles.*
33. *Garde des archives communales.*
34. *Désignation des experts pour les évaluations en matière de contribution personnelle.*
35. *Vérification de la caisse communale.*

SECTION III. — ATTRIBUTIONS SPÉCIALES DU BOURGMESTRE.

36. *Exécution des lois, des arrêtés généraux et provinciaux et des lois et règlements de police.*
37. *L'exécution des lois et règlements de police ne se confond pas avec les autorisations et les permissions que le Collège échevinal est appelé à délivrer.*
38. *Le bourgmestre peut déléguer à un échevin l'exécution des lois et règlements de police et des règlements de l'administration générale.*
39. *Il est officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi.*
40. *Il peut déléguer ses fonctions d'officier de police judiciaire.*
41. *Peut-il déléguer ses fonctions de ministère public près le tribunal de police?*
42. *Le bourgmestre peut, en cas d'urgence, faire des règlements de police.*
43. *Il a le droit de requérir la force publique.*
44. *Il a sous ses ordres les commissaires de police et leurs adjoints.*
45. *Il signe les actes et la correspondance de la commune.*

1. A côté de l'autorité qui délibère il y a, dans chaque commune, une autorité qui exécute et qui agit. C'est le Collège échevinal.

Ce Collège est composé d'un bourgmestre assisté de deux échevins dans les communes de 20,000 habitants et au-dessous, et de quatre échevins dans celles où la population excède ce nombre (loi comm., art. 3).

Les villes de Bruxelles, d'Anvers et de Gand ont, chacune, cinq échevins (lois du 6 juin 1856, du 4 juin 1878 et du 30 décembre 1887).

Le bourgmestre est de droit président du Collège échevinal, avec voix délibérative, même lorsqu'il a été nommé hors du Conseil communal (loi comm., art. 2 et 3).

2. Un décret du gouvernement provisoire, en date du 8 octobre 1830, avait chargé les notables de chaque commune de procéder à la désignation du bourgmestre et des échevins ou assesseurs ; et ce mode de nomination est demeuré en usage jusqu'à la promulgation de la loi communale du 30 mars 1836.

La grave question de savoir si les bourgmestres et les échevins doivent être des magistrats purement électifs ou s'il convient d'attribuer leur nomination au chef du gouvernement, a donné lieu à de longs débats au sein du Congrès national et, plus tard, au sein des Chambres législatives.

La section centrale du Congrès avait admis que les lois organiques des institutions com-

munales doivent consacrer l'application du principe de l'élection *directe*, « sauf les « limites à établir par la loi *quant aux auto-* « *rités communales* ».

Cette rédaction trop large fut amendée en ce sens que les lois qui règlent les institutions communales doivent consacrer en principe « l'élection directe, sauf les excep- « tions que la loi peut établir à l'égard *des* « *chefs* des administrations communales » (Constitution, art. 108).

Lorsque la loi communale fut mise en discussion, la Chambre des représentants décida, une première fois, que les échevins seraient nommés par le Roi (26 juillet 1834), mais au second vote elle admit qu'ils seraient élus par les Conseils communanx (9 mai 1835).

Le Sénat délibéra à son tour sur cette question délicate. Il se prononça en faveur de la thèse qui avait obtenu en premier lieu les suffrages de la Chambre des représentants, et, finalement, les deux assemblées décidèrent, d'un commun accord, que la désignation des échevins, aussi bien que celle du bourgmestre, serait abandonnée au Roi, sous la réserve que son choix ne pourrait s'exercer que dans le sein du Conseil communal.

La résolution votée par la Chambre des représentants le 12 février 1836, à la majorité de 50 voix contre 42, était ainsi conçue :

« Le Roi nomme le bourgmestre et les « échevins exclusivement dans le Conseil.

« Le bourgmestre et les échevins partici- « peront collectivement à l'exécution des « lois générales. »

Le double principe énoncé dans cette résolution a servi de base à la rédaction primitive des articles 2 et 90 de la loi communale du 30 mars 1836, portant que le Roi nomme le bourgmestre et les échevins dans le sein du Conseil communal, et que le Collège des bourgmestre et échevins est chargé de l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale, provinciale et locale.

L'expérience ne tarda pas à démontrer que les bourgmestres étaient souvent dominés, dans l'exercice de leurs fonctions, par la crainte de mécontenter les électeurs, et que l'exécution des lois et règlements sur la police, sur la fermeture des cabarets, sur la chasse, sur la milice, sur la garde civique, en un mot l'exécution de toutes les dispositions législatives ou réglementaires qui imposent des charges aux administrés, se ressentait de cette préoccupation (1).

Les administrations provinciales, frappées de ces abus, réclamèrent presque unanimement une mesure propre à assurer plus d'indépendance au principal agent du pouvoir exécutif dans la commune.

La loi du 30 juin 1842 fit droit à ces réclamations. Elle autorisa le Roi à nommer le bourgmestre soit dans le sein du Conseil, soit parmi les électeurs de la commune âgés de vingt-cinq ans accomplis.

Cette loi, dont la portée était purement administrative, donna lieu à des abus. On en fit une arme politique. Le gouvernement s'en servit pour influencer les élections.

Elle fut modifiée par la loi du 1er mars 1848, qui était ainsi conçue : « Le Roi nomme « le bourgmestre et les échevins dans le sein « du Conseil. Néanmoins le Roi peut, de « l'avis conforme de la Députation perma- « nente, nommer le bourgmestre hors du « Conseil, parmi les électeurs de la commune « âgés de vingt-cinq ans accomplis. »

Enfin, la loi du 30 décembre 1887 a enlevé au Roi la désignation des échevins, mais elle lui a conservé le droit de nommer les bourgmestres.

Elle dispose, article 9 :

« Le bourgmestre est nommé par le Roi « dans le sein du Conseil ; néanmoins le Roi « peut, de l'avis conforme de la Députation « permanente, nommer le bourgmestre hors « du Conseil, parmi les électeurs de la com- « mune âgés de vingt-cinq ans accomplis.

« Le bourgmestre, lorsqu'il est nommé « hors du Conseil, a, dans tous les cas, voix « délibérative dans le Collège des bourg- « mestre et échevins. Il est de droit président « du Conseil avec voix consultative. »

La Députation permanente donne son avis sur la question de savoir s'il y a lieu de nommer le bourgmestre en dehors du Conseil. Lorsqu'elle résout cette question dans le sens affirmatif, le choix du titulaire appartient au Roi exclusivement.

Voici le texte de la disposition nouvelle qui concerne les échevins :

« Les échevins sont élus par le Conseil « communal parmi ses membres. L'élection « a lieu au scrutin secret et à la majorité

(1) Exposé des motifs de la loi du 30 juin 1842, *Moniteur* du 29 janvier 1842.

« absolue, par autant de scrutins séparés « qu'il y a d'échevins à élire; le rang des « échevins est déterminé par l'ordre des « scrutins.

« Si, après deux scrutins, aucun candidat « n'a obtenu la majorité, il est procédé au « ballottage entre les deux candidats qui ont « obtenu le plus de voix; au ballottage, en « cas de parité, le plus âgé l'emporte.

« L'élection des échevins a lieu dans la « séance d'installation qui suit le renouvel- « lement total ou partiel du Conseil. En « tout autre cas, l'élection doit être faite « dans les trois mois de la vacance. »

Les conseillers communaux qui se portent comme candidats aux fonctions d'échevin, peuvent-ils prendre part au vote qui a lieu à cette occasion ? Cette question a été résolue affirmativement par le rapporteur de la section centrale et par le ministre de l'intérieur (1).

La loi porte que l'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Il faut compléter ce texte au moyen de l'article 11 de la loi du 30 décembre 1887 et lire : « L'élection « a lieu au scrutin secret et à la majorité « absolue *des membres présents.* »

Il suit de là que les bulletins blancs sont pris en considération pour établir le chiffre de la majorité absolue. S'il y a, par exemple, six conseillers présents, la majorité requise est de quatre voix, et cette majorité est exigée lors même qu'un des conseillers déposerait un bulletin blanc dans l'urne (2).

La loi dispose que si, après *deux* scrutins, aucun candidat n'a obtenu la majorité, il est procédé au ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix.

Si, donc, le premier scrutin n'a pas abouti, le résultat de ce scrutin ne peut être pris en considération pour former la liste des candidats à soumettre au ballottage. On doit ballotter deux candidats qui ont obtenu le plus de voix au deuxième scrutin (3).

Les élections extraordinaires des échevins doivent être faites dans les trois mois de la vacance.

Quand le Collège échevinal néglige de convoquer le Conseil pour procéder à l'élection dans le délai légal, un tiers des conseillers en fonctions peut exiger cette convocation, aux termes de l'article 62 de la loi communale.

Si les conseillers demeurent inactifs, le gouverneur ou la Députation permanente peut charger un commissaire spécial de les convoquer pour faire exécuter la loi (4).

La loi du 30 décembre 1887 réserve aux Conseils communaux l'entier et plein exercice du droit d'élire les échevins.

L'élection n'est pas soumise à l'approbation de l'autorité supérieure. Mais le gouverneur peut se faire délivrer une copie du procès-verbal de l'élection, afin de pouvoir, le cas échéant, user du droit de suspension que lui confèrent les articles 86 et 87 de la loi communale (5).

— L'ordre de priorité entre les échevins est réglé par la date de leur élection en qualité d'échevins.

Si plusieurs échevins ont été élus le même jour, leur rang est déterminé par l'ordre des scrutins (loi du 30 décembre 1887, art. 9; loi comm., art. 2).

Cette règle est rigoureusement applicable aux échevins qui ont été élus le même jour pour la première fois.

Mais un conseiller communal élu pour la première fois échevin n'a pas la préséance sur un collègue qui obtient le renouvellement d'un mandat antérieur. Il en est des échevins comme des conseillers : l'ordre des scrutins ne règle le droit de préséance que pour les échevins nouveaux. Cette règle, conforme à la pratique et à l'esprit de la loi, se déduit par analogie des termes dans lesquels est conçu l'article 107 de la loi communale, concernant le tableau des conseillers communaux (6).

— Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 6 janvier 1888, dispose :

« L'article 9 de la loi (du 30 décembre « 1887) porte que le rang des échevins est « déterminé par l'ordre des scrutins.

« Il faut d'abord procéder à l'élection des « échevins destinés à remplacer pour un « terme de six années les titulaires dont le « mandat a expiré le 1er janvier 1888, par « suite de la sortie périodique de la pre- « mière série des échevins.

(1) Ch. des représ., session de 1887-1888, p. 80 et 81.

(2) Arrêté royal du 26 juillet 1888, *Revue comm.*, XXI, 311.

(3) *Revue de l'admin.*, XXXV, 163.

(4) *Revue comm.*, XXIII, 178.

(5) Circulaire du 7 janvier 1888, *Revue de l'admin.*, XXXV, 107.

(6) Dépêche min. du 3 janvier 1891, *Revue de l'admin.*, XXXVII, 116.

« Cette élection devra ensuite, le cas « échéant, être complétée à l'effet de pour- « voir, pour le terme de trois ans restant à « courir, aux places de la seconde série « d'échevins qui seraient devenues vacantes, « par suite soit de démissions ou de décès, « soit de la perte de la qualité de conseiller « communal. »

Cette distinction n'a aucune base légale.

Lorsque le Roi était investi du droit de nommer les échevins, il avait la faculté de conférer la première nomination, et, par suite, le premier rang dans le corps échevinal, à un membre du Conseil qui n'avait plus à remplir comme tel qu'un mandat de trois ans.

La même faculté appartient aujourd'hui au Conseil communal. Il peut régler l'ordre des scrutins comme il le juge convenable. La loi du 30 décembre 1887 n'a, sous ce rapport, innové en rien (1).

3. Les échevins devant être pris parmi les conseillers communaux sont nécessairement assujettis aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités que la loi a établies pour les membres du Conseil communal.

Le bourgmestre est également soumis à ces incompatibilités, même lorsqu'il est choisi en dehors du Conseil communal (lois élect. coord., art. 236, paragraphe final) (2).

— Outre les incompatibilités communes aux conseillers et aux membres du Collège, il en est qui concernent spécialement ces derniers. L'article 237 des lois électorales porte : « Ne peuvent être ni bourgmestres « ni échevins :

« I. Les membres des Cours, des tribu- « naux civils et de justice de paix, non com- « pris leurs suppléants. »

Les fonctions de bourgmestre sont compatibles avec celles de juge de paix *suppléant*. Néanmoins, le bourgmestre qui, dans une commune où il n'existe pas de commissaire de police, remplit les fonctions d'officier du ministère public près le tribunal de simple police, ne peut être en même temps juge de paix suppléant. Ce cumul est interdit par la loi du 18 juin 1869, article 174;

« II. Les officiers du parquet, les greffiers « et les greffiers adjoints près des Cours et « tribunaux civils ou de commerce, et les « greffiers de justice de paix. »

L'incompatibilité ne s'étend pas aux commis greffiers des justices de paix, par la raison qu'ils ne sont pas à la nomination du gouvernement;

« III. Les ministres des cultes;

» IV. Les ingénieurs et conducteurs des « ponts et chaussées et des mines, en acti- « vité de service;

« V. Les agents et employés des adminis- « trations financières. »

Le Code forestier du 19 décembre 1854, article 14, contient des dispositions spéciales à l'égard des employés de l'administration tion forestière. Voy. l'article INCOMPATIBILITÉS, n° 7;

« VI. Les receveurs des administrations des « hospices et des bureaux de bienfaisance. »

Un conseiller communal investi des fonctions de receveur d'une administration de bienfaisance est-il apte à remplir momentanément celles d'échevin, en cas d'absence ou d'empêchement du titulaire, par application de l'article 107 de la loi communale?

L'affirmative est admise par une pratique constante (3);

« VII. Les instituteurs qui reçoivent un « traitement ou subside annuel de l'État ou « de la province. »

Les bourgmestres et les échevins doivent exercer leurs fonctions aux heures les plus diverses de la journée, ce qui ne s'accorde pas avec les occupations d'un instituteur.

L'exclusion dont il s'agit ici est basée sur la situation personnelle de l'instituteur, et non pas sur celle des personnes qui lui sont liées par la parenté ou l'alliance. Le mari d'une institutrice rétribuée par l'État ou par la province peut donc être bourgmestre ou échevin (4).

Il résulte des discussions parlementaires que le mot *instituteurs* doit être entendu dans un sens restreint. L'exclusion n'atteint que les instituteurs primaires et les instituteurs attachés à la section préparatoire des écoles moyennes. Elle ne s'étend pas aux professeurs des universités, non plus qu'aux professeurs appartenant aux établissements d'enseignement moyen, soit du premier, soit du deuxième degré.

(1) *Revue de l'admin.*, XXXV, 49-52.
(2) Voy. les art. ÉLIGIBILITÉ, n° 5 et INCOMPATIBILITÉS, n° 4.
(3) *Revue de l'admin.*, XXXIV, 393.
(4) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 187.

— Il y a incompatibilité entre les fonctions de bourgmestre et le service de la garde civique (loi comm., art. 50).

Le motif en est que les bourgmestres ont le droit de requérir cette garde et que l'on ne se requiert pas soi-même.

Cette incompatibilité est absolue. Elle suit les bourgmestres même hors des communes où ils exercent leurs fonctions (cass., 21 octobre 1836).

Comme elle est fondée sur des considérations qui intéressent l'ordre et l'intérêt public, elle produit ses effets alors même que le bourgmestre serait erronément inscrit sur les contrôles (cass., 12 octobre 1891). Voyez l'article GARDE CIVIQUE, n° 13.

4. Les bourgmestres et échevins, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment politique ordinaire, qui est ainsi conçu : « Je jure fidélité au Roi, obéissance à la « Constitution et aux lois du peuple belge » (loi du 1er juillet 1860, art. 1er).

Ils prêtent, en outre, le serment suivant : « Je jure de recenser fidèlement les suf- « frages et de garder le secret des votes à « chaque élection » (loi du 4 juin 1878, art. 5).

Le bourgmestre ou l'échevin qui a prêté ce serment général est dispensé désormais de prêter, à l'occasion de chaque élection communale, le serment spécial imposé par l'article 111 des lois électorales coordonnées au bourgmestre ou à l'échevin désigné pour présider un bureau électoral.

Il est même dispensé de cette formalité lorsqu'il est appelé à présider un bureau dans une élection provinciale ou dans une élection législative (1).

Le bourgmestre prête serment entre les mains du gouverneur ou de son délégué (loi du 1er juillet 1860, art. 1er).

Ce serment doit être renouvelé chaque fois que le Gouvernement renouvelle le mandat du bourgmestre.

Les échevins et les conseillers communaux prêtent serment entre les mains du bourgmestre ou de celui qui le remplace (*ibid.*).

Il est à remarquer que le bourgmestre, lorsqu'il a été réélu en qualité de conseiller communal, conserve son mandat de bourgmestre aussi longtemps que le Gouvernement n'a pas nommé un autre bourgmestre et que ce dernier n'a pas été installé (voyez n° 10).

Jusqu'à ce moment il a qualité pour recevoir le serment des conseillers communaux.

S'il n'est pas renommé bourgmestre, il prête serment, comme conseiller, entre les mains de son successeur (2).

5. Les traitements des bourgmestres et des échevins sont fixés par la Députation permanente, sur la proposition des Conseils communaux.

Il peut en être défalqué une partie, pour en former un droit de présence qui se partage entre les membres du Collège, en raison du nombre des séances auxquelles ils ont assisté (loi comm., art. 103).

Dans le cas où un échevin remplace le bourgmestre pour un terme d'un mois ou plus longtemps, le traitement attaché à ces fonctions lui est alloué, à moins cependant que le bourgmestre remplacé n'ait été empêché pour cause de maladie ou de service public non salarié.

L'échevin remplaçant ne peut toucher en même temps le traitement de bourgmestre et celui d'échevin.

Si un membre du Conseil remplit pendant un mois ou plus longtemps les fonctions d'échevin, le traitement attaché à la place lui est alloué pour tout le temps qu'il l'a remplie (art. 108).

6. Le Collège échevinal, à l'instar de tous les corps délibérants, fait lui-même son règlement d'ordre et de service intérieur.

Il résulte du rapport de la Section centrale sur l'article 73 de la loi que ce règlement n'est soumis à aucune approbation.

Il n'appartient donc pas au Conseil communal de régler l'exercice des attributions du Collège, de décider, par exemple, qu'il se réunira tous les deux jours pour expédier les affaires courantes (3).

Il ne lui appartient pas davantage d'opérer la répartition de la besogne administrative entre les divers échevins, de décider, par exemple, que tel ou tel échevin s'occupera

(1) Circulaire du 27 nov. 1882, *Rev. de l'admin.*, XXX, 12.
(2) *Revue comm.*, XX, 366.

(3) Arrêté royal du 30 septembre 1882, *Revue de l'admin.*, XXIX, 522.

spécialement des affaires relatives à l'instruction publique (1).

7. Le Collège échevinal se réunit aux jours et heures fixés par son règlement, et aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires (loi communale, art. 89).

La loi n'exige pas qu'une convocation soit adressée aux membres du Collège pour les réunions réglementaires. A défaut de prescription contraire, les réunions ont lieu, sans convocation, aux jours et heures fixés par le règlement, et la majorité des membres du collège ainsi réuni peut délibérer valablement (2).

Quand il s'agit des réunions extraordinaires qu'exige la prompte expédition des affaires, le bourgmestre seul peut convoquer le Collège. Ce droit est inhérent à sa qualité de chef et de président de l'administration communale (3).

Il suit de là que si les échevins se constituent en Collège, à l'insu du bourgmestre, pour convoquer d'urgence le Conseil communal, la séance que tient le Conseil ensuite de cette convocation irrégulière est elle-même irrégulière, et que les délibérations doivent être annulées par le Gouvernement(4).

8. Le Collège ne peut délibérer si plus de la moitié de ses membres n'est présente (loi comm., art. 89).

Les résolutions se prennent à la majorité des voix. En cas de partage, le Collège remet l'affaire à une autre séance, à moins qu'il ne préfère appeler un membre du Conseil, d'après l'ordre d'inscription au tableau.

Si, cependant, la majorité du Collège a, préalablement à la discussion, reconnu l'urgence, la voix du président est décisive (*ibid*).

Lorsqu'il s'agit de délivrer des certificats à l'appui des demandes de libération formées par des miliciens et qu'il se forme un partage égal des voix, la décision doit être remise à une séance ultérieure, à laquelle on convoque, au besoin, le conseiller, le premier en rang d'ancienneté. C'est seulement dans le cas où les voix se répartissent une deuxième fois en nombres égaux que la voix du président devient prépondérante (loi sur la milice, du 16 août 1881, art. 90).

— L'article 68, n° 1, de la loi communale, qui interdit à tout membre du Conseil communal et au bourgmestre d'être présents aux délibérations du *Conseil* relatives à des objets auxquels ils ont un intérêt personnel et direct, doit-il être appliqué analogiquement aux délibérations du *Collège échevinal?*

Les motifs d'abstention sont les mêmes dans les deux cas; ils ont même une force plus grande lorsqu'il s'agit des délibérations du Collège, puisque le nombre des délibérants étant moindre, l'intervention des intéressés pèserait d'un plus grand poids dans la balance. La défense faite aux conseillers communaux de voter, comme représentants des intérêts de la communauté, dans les affaires auxquelles ils ont personnellement et directement un intérêt appréciable à prix d'argent, est nécessairement sous-entendue dans la pensée du législateur, bien qu'il ne l'ait formellement énoncée qu'à propos des délibérations des conseillers communaux.

On admet, il est vrai, que chacun des membres d'un conseil de fabrique ou d'un bureau de marguilliers a le droit strict de délibérer et de voter sur des objets auxquels lui ou ses proches parents ont un intérêt personnel et direct. S'il en était autrement, ces collèges, qui sont composés d'un nombre de membres très restreint, se trouveraient souvent dans l'impossibilité de délibérer. Mais il n'y a pas lieu d'étendre cette décision aux Collèges échevinaux, puisqu'il y a toujours possibilité de remplacer par un conseiller communal l'échevin absent ou empêché.

Il résulte toutefois d'une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 4 septembre 1839(5), que le gouvernement ne considérerait pas comme entachée de nullité une décision prise par un Collège échevinal et à laquelle aurait pris part un bourgmestre ou un échevin qui aurait un intérêt personnel et direct à l'objet mis en délibération: les incapacités, dit cette circulaire, ne se présument point; elles doivent être écrites dans la loi et ne

(1) Circulaire du 4 mai 1888, *Revue de l'admin.*, XXXV, 336.

(2) *Revue de l'admin.*, XXXV, 281, et XL, 481.

(3) Un arrêté royal, daté du 8 juillet 1881, a annulé une délibération du Collège échevinal de Reekheim, par le motif qu'elle avait été prise irrégulièrement, à l'insu du bourgmestre, lequel était seul compétent pour convoquer et présider le Collège échevinal. (*Moniteur* du 9 juillet 1881.)

(4) Arrêté royal du 10 décembre 1888, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 20.

(5) *Bulletin du min. de l'intérieur*, 1839, p. 331.

peuvent être étendues par analogie à des cas non prévus.

9. Le bourgmestre et les échevins sont nommés pour le terme de six ans.

Toutefois ils perdent cette qualité si, dans l'intervalle, ils cessent de faire partie du Conseil (lois élect., art. 267).

Le bourgmestre ou l'échevin nommé en remplacement d'un autre achève le terme de celui qu'il remplace (art. 270).

— Le terme de six ans assigné à la durée du mandat des bourgmestres commence uniformément à courir le 1er janvier qui suit les élections triennales ordinaires, quand même la nomination serait postérieure au 1er janvier. C'est ce que le ministre de l'intérieur a déclaré dans la séance de la Chambre des représentants, du 16 février 1836.

La même règle doit être suivie en ce qui concerne les échevins. Leur mandat prend cours le 1er janvier qui suit le renouvellement total ou partiel du Conseil communal.

— Les Conseils communaux ont été dissous et renouvelés intégralement en exécution de la loi du 28 mars 1872, qui disposait, article 4 :

« La première sortie de la moitié des con-
« seillers sera réglée par le sort, dans l'année
« qui précédera l'expiration du premier
« terme.

« Les échevins appartiendront par moitié
« à chaque série; la première comprendra,
« à Bruxelles, trois échevins.

« Le bourgmestre appartiendra à la der-
« nière série.

« La première sortie aura lieu le 1er jan-
« vier 1876. »

Ces dispositions ont été reproduites et complétées par la loi du 16 mai 1878 dans les termes suivants :

« Le renouvellement du Conseil commu-
« nal s'opère par série de conseillers com-
« munaux au moyen d'un tirage au sort.

« Les échevins appartiendront par moitié
« à chaque série, le bourgmestre à la der-
« nière.

« Si le nombre des échevins est impair,
« la majorité appartiendra à la première
« série (1). »

(1) Loi du 16 mai 1878, dispositions diverses et transitoires, art. *C*; Code élect. du 17 mai 1878, art. 329.

(2) Voy. l'article CONSEIL COMMUNAL, n° 8.

Une nomination de tous les bourgmestres du royaume a eu lieu au début de l'année 1873, et, comme tous faisaient de droit partie de la *deuxième* série des conseillers communaux, leurs mandats ont pris fin uniformément le 1er janvier 1879 (2).

Tous les mandats de bourgmestre ont de nouveau été conférés au commencement de l'année 1879; et ils ont tous pris fin le 1er janvier 1885, après avoir été remplis pendant le terme de six ans par un ou plusieurs titulaires ou intérimaires.

Parmi les bourgmestres nommés en 1879, les uns ont été pris dans la deuxième série des conseillers communaux, et, comme leur mandat électif n'expirait qu'en janvier 1885, ils sont restés en fonctions comme bourgmestres pendant six années pleines.

Les autres ont été choisis dans la première série des conseillers communaux, et comme ils ont perdu leur qualité de conseillers à dater du 1er janvier 1882, leur mandat de bourgmestre n'a subsisté que pendant trois ans; mais ce mandat a été parachevé jusqu'à l'expiration du terme de six ans, échéant le 1er janvier 1885, par ceux qui ont été nommés en leur remplacement, ou par eux-mêmes, s'ils ont obtenu une nouvelle nomination.

En conséquence, le Gouvernement a eu à pourvoir à la nomination de tous les bourgmestres du royaume, sans exception aucune, au commencement de l'année 1885 (3).

Il résulte de ce qui vient d'être dit que le mandat de bourgmestre (mandat dont la durée normale est de six années) ne comporte réellement cette durée que s'il est conféré pour ce terme à une date correspondant à celle de l'élection du titulaire en qualité de conseiller communal.

S'il a été conféré à un conseiller dont le mandat électif n'a plus que trois ans à courir, il doit être renouvelé après l'expiration de ces trois années (4).

— S'il n'y a qu'une seule série de bourgmestres, il y a, par contre, deux séries d'échevins.

Les uns ont été attribués par le sort à la *première* série des conseillers communaux. Leur mandat n'a duré que trois ans, du 1er janvier 1873 au 1er janvier 1876. Le mandat de leurs successeurs a couru, pendant

(3) Circulaire du 4 novembre 1884, *Revue de l'admin.*, XXXI, 526.

(4) *Revue de l'admin.*, XXXI, 480, et XXXIV, 453.

une période normale de six ans, jusqu'au 1er janvier 1882, époque à laquelle un nouveau mandat a commencé pour un nouveau terme de six ans, qui a pris fin le 1er janvier 1888 (1).

Les autres ont été attribués par le sort à la *deuxième* série de conseillers communaux. Les mandats qu'ils ont reçus ont expiré uniformément le 1er janvier 1879, après avoir été remplis pendant six ans par un ou plusieurs titulaires, et un nouveau terme de six ans a pris fin le 1er janvier 1885, époque à laquelle les mandats de la moitié des échevins ont dû être renouvelés dans toutes les communes du pays.

Lorsqu'un échevin appartient, comme tel, à la même série que celle où il est classé comme conseiller, les deux mandats prennent fin simultanément.

Mais il est permis d'attribuer une place d'échevin de la première série à un conseiller de la deuxième série, et *vice versa*, et, dans ce cas, le mandat d'échevin doit être renouvelé tous les trois ans. La raison en est que les échevins perdent cette qualité si, dans le cours des six années assigné à leur mandat, ils cessent de faire partie du Conseil communal (lois élect., art. 267).

Un exemple rendra sensible l'exactitude de cette proposition.

Supposons que M... ait été investi du mandat de conseiller communal depuis le 1er janvier 1879 jusqu'au 1er janvier 1885, et qu'il fasse, par conséquent, partie de la *deuxième* série des conseillers communaux.

Supposons, en outre, qu'à la date du 1er janvier 1882, il ait été nommé échevin en remplacement d'un échevin de la *première série*, dont le mandat expirait à cette date.

Son mandat d'échevin a pris fin le 1er janvier 1885, après avoir duré trois ans, par le motif qu'à cette date il a cessé d'être conseiller communal.

Supposez qu'il soit réélu en qualité de conseiller pour un nouveau terme de six ans, qui court du 1er janvier 1885 au 1er janvier 1891.

Le Conseil communal a pu évidemment renouveler son mandat d'échevin, mais pour trois ans seulement, savoir jusqu'au 1er janvier 1888, parce qu'il a succédé à un échevin de la *première* série et que tous les mandats de la *première* série d'échevins ont expiré uniformément le 1er janvier 1888 (2).

En résumé, l'échevin rattaché en cette qualité à une *série* différente de celle dont il fait partie comme conseiller, est soumis à une nouvelle élection tous les trois ans, soit à raison de l'expiration de son mandat d'échevin, soit à raison de l'expiration de son mandat de conseiller communal (3).

10. Le bourgmestre ou l'échevin qui sort par l'effet du renouvellement triennal ou qui donne sa démission, est tenu de rester en fonctions jusqu'à ce que les pouvoirs de son successeur aient été vérifiés. La disposition de l'article 269 des lois électorales concerne, en effet, tous les *membres du corps communal.*

Mais, d'un autre côté, le bourgmestre et les échevins perdent cette qualité si, avant l'expiration du terme de six ans assigné à leur mandat, ils cessent de faire partie du Conseil (lois élect., art. 267).

La combinaison de ces deux textes donne lieu à certaines difficultés. On s'est demandé si un membre du Collège soumis à réélection lors du renouvellement triennal du Conseil peut continuer ses fonctions de bourgmestre ou d'échevin postérieurement au 1er janvier qui suit les élections, dans le cas où son mandat n'aurait pas été renouvelé à cette date.

Précisons la difficulté au moyen d'un exemple : un bourgmestre est entré en fonctions, tant comme bourgmestre que comme conseiller, à la date du 1er janvier 1873, et son double mandat a expiré le 1er janvier 1879. A-t-il pu, si le Roi n'a pas pourvu à son remplacement, continuer ses fonctions de bourgmestre postérieurement à cette dernière date?

Une distinction est nécessaire :

Si aux élections d'octobre 1878 il n'a pas été réélu conseiller communal, son mandat de bourgmestre a pris fin le 1er janvier 1879, date de l'installation du conseiller élu en son

(1) Les mandats des échevins appartenant à cette catégorie ont été renouvelés le 1er janvier 1888. Ces mandats auraient dû normalement prendre fin le 1er janvier 1894. Mais la loi du 14 juillet 1893 en a prolongé la durée en disposant : « Est prolongée d'un an, la durée des mandats des « échevins nommés pour un terme expirant le 1er janvie « 1894. »

(2) *Revue comm.*, XXI, 46; Ch. des représ., 6 décembre 1887, *Ann. parl.*, 1887-1888 p. 184.

(3) *Revue comm.*, XXI, 347.

remplacement. A ce moment-là, en effet, il a perdu la qualité de conseiller, et, en cessant de faire partie du Conseil communal, il a cessé d'être bourgmestre. C'est le cas d'appliquer l'article 267, § 2, des lois électorales.

En est-il de même si, aux élections d'octobre 1878, il a été réélu conseiller communal?

On a soutenu l'affirmative. On a prétendu qu'à partir du 31 décembre, à minuit, jusqu'à sa réinstallation comme conseiller, il a momentanément cessé de faire partie du Conseil communal et qu'il a, en conséquence, perdu sa qualité de bourgmestre (1).

La prémisse de ce raisonnement est erronée. Le bourgmestre dont il est ici question n'a pas cessé un seul instant d'être conseiller communal, puisque, aux termes de la loi, les membres du corps communal sortant lors du renouvellement triennal restent en fonctions jusqu'à ce que les pouvoirs de leurs successeurs aient été vérifiés.

Or, ce bourgmestre, ayant été réélu conseiller, n'a pas été remplacé en cette dernière qualité. Il s'est, en réalité, succédé à lui-même. Il a donc conservé la qualité de conseiller jusqu'à l'instant précis où il a de nouveau prêté serment comme tel, car c'est à ce moment-là que ses pouvoirs ont été vérifiés dans le sens que la loi attache à cette expression. Voy. l'article CONSEIL COMMUNAL, n° 10.

Il n'y a donc eu aucune lacune, aucune interruption dans son mandat de conseiller, et il a pu et dû continuer l'exercice de ses fonctions de bourgmestre, même postérieurement au 1er janvier 1879, aussi longtemps que le Roi ne lui a pas désigné un successeur.

— L'échevin dont le mandat est expiré, doit également (s'il continue à faire partie du Conseil communal), continuer à remplir ses fonctions d'échevin jusqu'au moment où un autre conseiller est élu échevin en son remplacement. Il ne peut, en effet, y avoir aucune lacune, aucune interruption dans l'exercice des fonctions échevinales.

11. Le bourgmestre et les échevins ont la faculté de donner leur démission avant l'expiration du terme légal de leur mandat. Il résulte des discussions qui ont eu lieu à la Chambre des représentants que cette démission ne peut pas être refusée.

La démission des fonctions de bourgmestre est adressée au Roi et notifiée au Conseil (lois élect., art. 268).

La démission des fonctions d'échevin est donnée par écrit au Conseil communal. Les règles relatives à la démission du mandat de conseiller communal s'appliquent à la démission des fonctions d'échevin (loi du 30 décembre 1887, art. 9; loi comm., art. 2; lois élect., art. 268). Voy. l'article CONSEIL COMMUNAL, n° 9.

Le bourgmestre qui désirerait donner sa démission comme conseiller, ne peut l'adresser au Conseil qu'après avoir préalablement obtenu du Roi sa démission comme bourgmestre (lois élect., art. 268).

L'échevin qui désirerait donner sa démission comme conseiller, ne peut l'adresser au Conseil qu'après avoir préalablement fait agréer par le Conseil sa démission comme échevin (arg. du même article de loi).

Le bourgmestre dont la démission a été acceptée par le Roi, mais qui continue à faire partie du Conseil communal, est tenu de rester en fonctions en qualité de bourgmestre jusqu'à ce que son successeur soit installé (lois élect., art. 269).

Il conserve, dans l'intervalle, toutes les prérogatives inhérentes à la qualité de bourgmestre. Il peut donc valablement siéger comme officier du ministère public, ou déléguer cet office à l'un des échevins, conformément à l'article 153 de la loi du 18 juin 1869 (2).

12. Un étranger, à qui l'opinion commune attribuait à tort la qualité de Belge, a été élu conseiller communal et échevin. Plus tard, l'erreur se découvre. On demande quelle est l'autorité compétente pour reconnaître et proclamer sa déchéance.

Ce ne peut être que la Députation permanente, ce collège étant investi du droit de statuer sur la validité des élections communales et sur les pouvoirs des membres élus.

On admet unanimement que la Députation peut, par application de l'article 268, § 5, des lois électorales, déclarer déchu de son mandat un membre du corps communal qui perd la qualité de Belge ou qui transporte son domicile en dehors de la commune.

---

(1) *Belgique jud.*, XVI, 17.

(2) *Revue comm.*, XXIII 27; cass , 27 décembre 1889, *Pasic.*, 1890, I, 46

Ce qui est vrai d'une incapacité survenue au cours d'un mandat de conseiller ou d'échevin est également vrai d'une incapacité qui existait déjà au moment de l'élection, mais qui ne s'est révélée que plus tard.

Puisque la Députation permanente est exclusivement compétente à l'effet de vérifier si les conseillers nouvellement élus réunissent les conditions légales de l'éligibilité, puisqu'elle est également compétente pour prononcer la déchéance des membres du corps communal qui perdent l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité, elle doit l'être, par parité de raisons, dans le cas où il s'agit de rechercher si l'une de ces conditions n'a pas fait originairement défaut. Ces trois sortes de questions sont unies par une si étroite affinité, qu'elles sont nécessairement comprises toutes les trois dans le pouvoir juridictionnel conféré aux Députations permanentes par les articles 263 et 268 des lois électorales.

On objecte, il est vrai, que, d'après l'article 263, la Députation permanente n'a qu'un délai de trente jours à dater de l'élection pour statuer sur les pouvoirs des membres élus. Elle exerce en cette matière une juridiction contentieuse. Quand le délai légal est expiré, les élus sont réputés valablement nommés, et la Députation ne peut plus réformer la sentence qu'elle a tacitement prononcée.

Quand la Députation a été saisie de la question d'indigénat par une réclamation formelle et qu'elle a expressément décidé que l'élu est Belge, il y a véritablement chose jugée, et l'on doit appliquer la maxime : *Sententia semel lata revocari non potest.*

Mais lorsque aucune réclamation n'a surgi, lorsque la Députation n'a validé l'élection que par son silence, il n'y a pas chose jugée, attendu qu'il n'y a eu ni demande, ni débat, ni examen, ni jugement.

Rien ne s'oppose, dès lors, à ce que la Députation fasse l'application de l'article 268, § 5, des lois électorales coordonnées, aux termes duquel le membre du corps communal qui perd l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité cesse de faire partie du Conseil communal. Si une incapacité radicale qui existait au moment de l'élection, vient à se révéler plus tard, cette découverte tardive doit être en tout point assimilée au cas où l'incapacité survient *ex post*, et la déchéance peut être prononcée par la Députation permanente (1).

13. Le Roi peut, pour inconduite notoire ou négligence grave, suspendre ou révoquer le bourgmestre, qui doit être préalablement entendu. La suspension ne peut excéder trois mois (loi comm., art. 56).

Le gouverneur peut, sur l'avis conforme et motivé de la Députation permanente, suspendre et révoquer les échevins, pour inconduite notoire ou négligence grave. Ils sont préalablement entendus. La suppression ne peut excéder trois mois (loi comm., art. 56) (2).

L'échevin révoqué ne peut être réélu avant l'expiration du délai de deux ans (loi du 30 décembre 1887, art. 10).

L'inconduite notoire s'entend d'une série d'actes qui entachent l'honorabilité du magistrat municipal. Il y a, par exemple, inconduite notoire s'il se livre habituellement à l'ivrognerie d'une manière plus ou moins scandaleuse, s'il néglige les affaires de la commune et les compromet par son incurie.

Mais il n'est pas permis de scruter la vie privée d'un échevin pour y découvrir des motifs ou des prétextes de révocation ignorés du public (3).

Un acte même isolé peut constituer l'inconduite notoire. Citons deux arrêtés royaux, l'un du 24 mars, l'autre du 12 novembre 1869. Le premier considère comme coupable d'inconduite notoire un bourgmestre qui avait pris la fuite pour échapper à des poursuites judiciaires, sans même chercher à se justifier. Le second déclare également coupable d'inconduite notoire un bourgmestre qui s'était rendu coupable d'un faux (4).

Ces décisions sont à l'abri de tout reproche. On hésitera peut-être à approuver la révocation de l'échevin Ronvaux qui, au banquet des instituteurs réunis à Namur, avait

(1) Voy. la *Revue comm.*, XXIII, 37.

(2) Lorsqu'un tribunal correctionnel prononce une condamnation pénale à charge d'un échevin, en déclarant, par application de la loi du 31 mai 1888, que cette condamnation sera conditionnelle durant un certain temps, le caractère conditionnel du jugement n'entrave aucunement l'exercice de la juridiction disciplinaire qui appartient au gouverneur. (Dépêche min. du 22 octobre 1888, *Revue comm.*, XXII, 61.) Voy. l'article RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES PUBLICS, n° 3.

(3) Discours du ministre des aff. étr., *Ann. parl.*, Ch. des représ., 14 mars 1835.

(4) *Revue de l'admin.*, XXXIII, 491-494.

adressé au Roi un toast dont la conclusion était : *Morituri te salutant*. La Députation permanente émit l'avis que ce toast constituait un outrage envers le Roi, le Gouvernement et la loi, et que, par conséquent, l'échevin Ronvaux devait être considéré comme coupable d'*inconduite notoire*. La révocation fut prononcée par un arrêté du gouverneur de Namur, en date du 17 septembre 1886 (1).

La révocation d'un échevin ne peut avoir lieu que sur l'avis conforme et motivé de la Députation permanente, formalité qui n'est pas exigée pour la révocation du bourgmestre.

Cette différence s'explique. Le bourgmestre a le droit de requérir la force armée, il est l'agent par l'intermédiaire duquel le Gouvernement maintient l'ordre public. Or, le Roi ne pourrait pas garantir le maintien de l'ordre et de la tranquillité, s'il n'était armé du droit de révoquer de sa seule autorité l'agent qui est spécialement chargé de prévenir et de réprimer les émeutes (2).

L'échevin suspendu ou révoqué a-t-il la faculté d'appeler au Roi de la décision du gouverneur ? — Non. La loi ne lui ouvre pas le droit d'appel. Or, on sait que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont formellement attribués par les lois (Constitution, art. 78).

On décide, par le même motif, que le Conseil communal n'a pas le droit de protester contre l'arrêté de révocation pris par le gouverneur et de prendre son recours auprès du Roi (arr. roy. du 7 novembre 1893, *Revue de l'admin.*, XLI, 13).

14. Au Gouvernement seul appartient le droit de prendre des mesures disciplinaires à l'égard du bourgmestre. Le Conseil communal ne peut pas envahir cette attribution d'une manière indirecte en décidant, par exemple, que, pour frapper le bourgmestre d'un blâme, il ne votera pas le budget ; qu'il blâme les mesures de police prises par ce magistrat ; que le bourgmestre a perdu sa confiance ; qu'il le rappelle à l'ordre, etc. Des délibérations de ce genre ont été, maintes fois, annulées (3).

Le Conseil communal doit également s'abstenir d'approuver par des délibérations motivées les mesures que le bourgmestre, agissant en exécution des lois et règlements de police, a prises pour assurer le maintien de la tranquillité et de l'ordre public. Le droit d'approuver implique le droit de blâmer, et il excède, par conséquent, la compétence du Conseil communal.

Cette règle a été appliquée dans la circonstance que voici : le bourgmestre de Bruxelles (M. Buls) ayant, au mois de juin 1886, interdit la formation d'un cortège de 80,000 à 100,0000 personnes, qui se proposaient de faire une manifestation politique dans les rues de la capitale, la légitimité et l'opportunité de cette interdiction furent mises en question par quelques membres du Conseil communal. Pour clore la discussion, l'un des conseillers proposa un ordre du jour ainsi conçu : « Le Conseil communal, satisfait des explications données « par M. le bourgmestre, passe à l'ordre du « jour. » Cette motion fut combattue par le motif que le Conseil communal ne peut ni blâmer, ni approuver le bourgmestre, et que, dans l'un et l'autre cas, il se mettrait en dehors de la loi et s'exposerait à voir annuler sa délibération.

La proposition d'ordre du jour fut, en conséquence, retirée par son auteur (*Bulletin comm. de Bruxelles*, 1886, p. 810 et 821).

15. « En cas d'absence ou d'empêchement « du bourgmestre, et jusqu'à ce qu'il y soit « pourvu par le Gouvernement, ses fonc- « tions sont remplies par l'échevin le pre- « mier dans l'ordre des nominations, à moins « que le bourgmestre n'eût délégué un autre « échevin » (loi comm., art. 107).

Il résulte de ce texte que le bourgmestre absent ou empêché peut choisir parmi les échevins son remplaçant intérimaire, et que, s'il s'abstient de faire cette désignation, l'*intérim* est rempli par l'échevin le premier dans l'ordre des nominations.

La délégation donnée à un échevin cesse en cas de décès du bourgmestre (4).

Quand le bourgmestre et les échevins sont

(1) *Revue de l'admin.*, XXXIII, 491.

(2) Voy. le discours du ministre de l'int., séance de la Chambre des représentants du 17 février 1836.

(3) Arrêtés royaux du 1er février 1874, du 4 septembre 1876, du 5 octobre 1881, *Moniteur* du 1er mars 1874, du 13 septembre 1876 et du 6 octobre 1881.

(4) Dépêche min. du 3 juin 1890, *Revue de l'admin.*, XXXVIII, 543.

tous absents ou empêchés, le membre du Conseil le premier dans l'ordre des nomination est, de plein droit, investi de la qualité provisoire de bourgmestre. Cela résulte de l'économie des dispositions contenues dans l'article 106 de la loi communale.

Il n'est pas nécessaire qu'il prête à cette occasion un nouveau serment. Celui qu'il a prêté lors de son installation en qualité de conseiller communal le rend apte à exercer tous les droits inhérents à cette qualité et, notamment, à remplacer éventuellement les échevins et même le bourgmestre. Cette solution dérive nécessairement des dispositions contenues dans l'articles 107 de la loi communale, dispositions dont l'objet est d'empêcher toute interruption dans l'exercice des fonctions communales (1).

— L'échevin délégué par le bourgmestre n'a pas le droit de sous-déléguer ses fonctions. La loi ne l'y autorise pas. Elle le lui défend même implicitement, puisqu'elle désigne, à son défaut, l'échevin le plus ancien.

Si l'échevin qui remplace le bourgmestre à raison de son rang d'ancienneté est lui-même absent ou empêché, peut-il sous-déléguer ses fonctions? Nous pensons qu'il en a le droit. Appelé, par la loi elle-même, à remplir par *intérim* les fonctions de bourgmestre, il exerce toutes les prérogatives de ce magistrat, y compris le droit de se choisir un suppléant en attendant que le Gouvernement intervienne. S'il en était autrement, l'administration communale pourrait se trouver momentanément dans un état de désorganisation complète.

16. En cas d'absence ou d'empêchement d'un échevin, il est remplacé par le membre du Conseil le premier dans l'ordre du tableau, et ainsi de suite (loi comm., art. 107).

Le tableau est réglé d'après l'ordre d'ancienneté de service des conseillers, à dater du jour de leur première entrée en fonctions, et, en cas de parité, d'après le nombre des votes obtenus. Voy. l'article CONSEIL COMMUNAL, n° 12.

Si le premier conseiller inscrit au tableau ne peut pas ou ne veut pas suppléer l'échevin empêché, cette charge est dévolue au conseiller inscrit en second ordre, et ainsi de suite.

(1) *Revue de l'admin.*, XXXII, 79.

(2) Décision min., du 16 mai 1863, *Revue de l'admin.*, XVI, 45.

Tout conseiller est donc habile à remplir les fonctions d'échevin, de même que chaque échevin est apte à suppléer le bourgmestre.

L'article 107 de la loi communale a indiqué l'ordre dans lequel ont lieu ces remplacements, mais sans y attacher la nullité. « Ce n'est pas une règle de plomb », disait M. de Theux à la Chambre des représentants. Cet ordre peut donc être interverti, du consentement des intéressés (2).

L'article 107 de la loi communale n'est littéralement applicable que quand un échevin est absent ou empêché. On l'applique analogiquement au cas où un échevin non empêché refuse de siéger. Le bourgmestre est alors en droit de faire appel à un conseiller communal pour compléter provisoirement le Collège (3).

On ne peut pas considérer la mort d'un échevin comme un cas d'absence ou d'empêchement dans le sens de l'article 107. Lorsqu'un échevin vient à décéder, le Conseil communal est tenu, aux termes de la loi du 30 décembre 1887, article 9, d'en élire un autre dans les trois mois de la vacance. Dans l'intervalle, le Collège peut délibérer valablement, sans qu'il soit nécessaire de convoquer un conseiller communal, pour autant toutefois que plus de la moitié du nombre légal des membres soient présents (4).

17. Le Collège échevinal est, à la fois, l'agent de la loi, l'agent du Roi, l'agent de l'administration provinciale, l'agent du Conseil communal et, enfin, le dépositaire immédiat d'une portion considérable du pouvoir communal.

Il est, en premier lieu, l'agent direct de la loi. Comme tel, il est chargé de la tenue des registres de l'état civil. Voy. l'article ACTES DE L'ÉTAT CIVIL.

18. Le Collège échevinal est, en second lieu, l'agent du pouvoir central. Il est chargé de l'exécution des lois et arrêtés d'administration générale, lorsqu'elle lui est spécialement confiée (loi du 30 décembre 1887, art. 18; loi comm., art. 90, n° 1).

Dans le système de la loi de 1836, le Collège échevinal était chargé de l'exécution de toutes les lois et de tous les arrêtés du

(3) Décision min. du 28 juin 1867, *Revue comm.*, X, 293.

(4) Loi communale, art. 89. Voy. la *Revue comm.*, XXII, 357.

pouvoir central. Il n'en est plus ainsi depuis que les échevins ont cessé d'être institués par le Roi. C'est désormais le bourgmestre qui, en principe, est chargé d'exécuter les décisions de l'autorité centrale. Le Collège échevinal ne participe à cette fonction exécutive que quand il en est spécialement chargé par la loi ou par le Gouvernement.

19. Le Collège échevinal est chargé de l'exécution des règlements et arrêtés du Conseil provincial ou de la Députation permanente lorsqu'elle lui est spécialement confiée (loi du 30 décembre 1887, art. 18; loi comm., art. 90, nº 1).

En principe, l'exécution de ces règlements et arrêtés appartient au bourgmestre. Le Collège échevinal ne peut s'y immiscer qu'autant qu'il a reçu à cet effet une délégation spéciale.

20. Le Collège des bourgmestre et échevins est l'agent du Conseil communal; il est chargé, à ce titre, « de la publication et de « l'exécution des résolutions du Conseil com- « munal » (loi comm., art. 90, nº 2).

Ce texte, combiné avec l'article 108, nº 2, de la Constitution et avec l'article 75 de la loi communale, investit le Conseil communal du droit de faire faire par le Collège telles publications qui lui sembent commandées par l'intérêt communal, dont il est juge (1).

— Les résolutions du Conseil communal se manifestent sous forme de règlements ou d'ordonnances quand il juge à propos de les sanctionner par des pénalités. Mais il suffit qu'elles se produisent dans une forme quelconque pour que le Collège échevinal puisse passer outre aux mesures d'exécution. Il a été jugé, par exemple, que quand un Conseil communal porte à son budget une somme pour l'établissement d'un fil téléphonique destiné à relier deux édifices publics dans un but de police, il autorise implicitement le Collège à prendre toutes les mesures d'exécution nécessaires (cass., 29 novembre 1883, *Revue de l'admin.*, 1884, p. 12).

— Quand le Collège est en retard d'exécuter les délibérations du Conseil communal, il n'appartient pas aux conseillers de suppléer à cette inertie et de procéder eux-mêmes aux mesures d'exécution.

Cette usurpation tomberait sous le coup de l'article 227 du code pénal, qui punit quiconque s'est immiscé sans droit dans des fonctions publiques (2).

Le Conseil communal sort également de ses attributions lorsqu'il délègue à un seul échevin la mission de se substituer au Collège échevinal pour exécuter ses délibérations (3).

21. Le Collège échevinal est plus et autre chose qu'un simple agent d'exécution.

Il est le dépositaire immédiat et direct d'une portion de l'autorité communale; il a des attributions qui lui sont propres et qui sont définies par les articles 90, 91 et suivants de la loi du 30 mars 1836.

Il est chargé, à ce titre, par l'article 90 de la loi communale :

I. « De l'administration des établissements « communaux. »

Il existe dans la plupart des communes des établissements *publics*, véritables agences que l'État s'est substituées pour subvenir au soulagement des pauvres, à l'enseignement public et à l'administration du temporel des cultes.

Les établissements publics ont une dotation propre et sont administrés par des autorités dont la loi elle-même a réglé la composition et les attributions. Le Collège échevinal ne les administre pas, il en surveille seulement l'administration. Voy. l'article Hôpitaux, nºˢ 37 et 38.

Les Conseils communaux ont la liberté de fonder, en dehors du cadre légal des établissements *publics*, des établissements d'utilité communale qu'ils organisent à leur gré (4). Ces établissements communaux n'ont ni dotation, ni personnalité propre. Ils sont alimentés par le budget de la commune. Le droit de les administrer appartient au Collège échevinal exclusivement.

22. II. Le Collège échevinal est chargé de la gestion des revenus, de l'ordonnancement des dépenses et de la surveillance de

(1) Arrêté royal du 20 octobre 1888, *Revue de l'admin.*, XXXV, 494.

(2) Cass., 18 mai 1885, *Pasic.*, 1885, I, 150.

(3) Arrêté royal du 30 mars 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVII, 188.

(4) Par exemple un musée communal, une bibliothèque populaire, etc.

la comptabilité (loi comm., art. 90, n° 5). Voy. l'article COMPTABILITÉ COMMUNALE, n° 5.

23. III. Le Collège est chargé de la direction des travaux communaux (loi comm., art. 90, n° 6).

Le Conseil communal peut prescrire les règles générales qui seront suivies dans l'exécution des travaux publics, décider, par exemple, que les travaux d'entretien des bâtiments communaux et autres seront exécutés soit en régie, soit par entreprise. Mais la direction proprement dite de ces travaux est réservée au Collège échevinal.

Le Conseil communal a le droit, qui lui est reconnu par l'article 84 de la loi communale, de nommer les architectes et les employés chargés de la construction et de la conservation des bâtiments communaux.

Lorsqu'il n'a pas usé de cette prérogative, le Collège peut choisir lui-même, suivant les circonstances, les architectes et les autres agents dont le concours lui paraît utile ou nécessaire pour surveiller l'exécution des travaux publics communaux (1).

Le Conseil communal empiète sur les attributions du Collège lorsqu'il confie la direction d'un travail d'utilité communale soit à un seul échevin, soit à une commission d'ingénieurs ou d'architectes, ou bien lorsqu'il investit les conseillers du pouvoir de visiter les travaux qui s'exécutent dans la commune et de les faire stater s'ils le jugent convenable (2).

24. IV. Le Collège est chargé des alignements de la grande et de la petite voirie, en se conformant, lorsqu'il en existe, aux plans généraux approuvés par l'autorité supérieure (loi comm., art. 90, n° 7). Voy. les articles VOIRIE (GRANDE), n° 9, et VOIRIE URBAINE, n° 5.

Le Collège échevinal peut seul délivrer les alignements. La délibération par laquelle un Conseil communal usurpe cette prérogative doit être annulée par le Gouvernement.

25. V. Le Collège est chargé de l'approbation des plans de bâtisse à exécuter par les particuliers dans les parties agglomérées

(1) Arrêté royal du 1er février 1883, *Revue de l'admin.*, XXX, 138.

(2) Arrêté royal du 2 décembre 1879, *Moniteur* du 5 décembre.

des communes de 2,000 habitants et au-dessus (loi comm., art. 90, n° 8). Voy. l'article VOIRIE URBAINE, n° 7.

26. VI. Le Collège est chargé des actions judiciaires de la commune, soit en demandant, soit en défendant (loi comm., art. 90, n° 9).

Les actions dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse, autres que les actions en référé et les actions possessoires, ne peuvent être intentées par le Collège qu'après autorisation du Conseil communal (*ibid.*, art. 148).

Quand le Conseil a décidé que l'action doit être intentée, les mesures d'exécution rentrent dans le domaine exclusif du Collège échevinal.

Au Collège seul est réservé le droit de désigner les agents qui feront les poursuites et diligences nécessaires pour que le procès suive régulièrement son cours. Les avocats qui plaident, les officiers ministériels qui postulent et qui instrumentent au nom de la commune ne sont pas des *employés* dans le sens que la loi communale, article 84, attache à ce terme. Le Conseil communal ne peut pas revendiquer le droit de les nommer (3). Voy. l'article PROCÈS DES COMMUNES.

27. VII. Le Collège est chargé de l'administration des propriétés de la commune, ainsi que de la conservation de ses droits (loi comm., art. 90, n° 10).

Le Collège échevinal n'a pas le droit d'aliéner les propriétés de la commune; il n'est qu'un simple administrateur, et même, sous ce rapport, ses pouvoirs sont moins étendus que ceux d'un tuteur à l'égard des biens de son pupille, car le droit d'arrêter les conditions de location ou de fermage des propriétés de la commune est réservé en faveur du Conseil communal par l'article 81 de la loi communale.

Lorsque la commune donne ses biens en location, elle en aliène l'usage et la jouissance pour un temps déterminé. C'est pourquoi l'intervention du Conseil communal est requise.

Le Conseil communal n'a pas à délibérer lorsqu'il s'agit de concéder une jouissance

(3) Arrêté royal du 12 mars 1870, *Journal des admin. comm.*, p. 282.

précaire, d'octroyer une permission révocable. Ce sont des actes de pure administration, qui rentrent dans les attributions légales du Collège.

Il a été jugé, par exemple, que le Collège échevinal de Bruxelles peut valablement concéder aux riverains du canal de Willebroeck, qui appartient à la ville, des facultés d'accès et de vue sur la digue de ce canal, pourvu que ces concessions aient un caractère précaire et révocable (cass., 17 juillet 1884, *Pasic.*, 1884, I, 275).

On doit décider, par les mêmes motifs, qu'il appartient, non pas au Conseil communal, non pas au bourgmestre, mais au Collège échevinal, d'accorder à une société d'agrément l'usage précaire d'une salle de la maison communale (1).

28. VIII. Le Collège est chargé « de la « surveillance des employés salariés par la « commune autres que les agents de la po- « lice locale » (loi du 30 décembre 1887, art. 18; loi comm., art. 90, n° 11).

Le droit de surveillance a pour sanction le droit de suspension. « Le Collège des bourg- « mestre et échevins peut suspendre, pour « un terme qui ne pourra excéder six se- « maines, les employés de la commune, le « secrétaire et le receveur exceptés » (loi comm., art. 99).

L'employé suspendu de ses fonctions doit-il subir la privation momentanée de son traitement?

Le traitement est la rémunération de la fonction; c'est une indemnité accordée à celui qui consacre son temps et ses peines à la chose publique. Lorsqu'il a démérité, lorsqu'il a manqué à ses devoirs et qu'il a encouru une révocation momentanée, il n'est pas juste qu'il obtienne le salaire d'un travail qu'il ne fait plus et qu'il soit, en quelque sorte, récompensé de sa faute par l'octroi d'un véritable congé.

Cela est si vrai que presque toutes les dispositions législatives ou réglementaires qui concernent la discipline des fonctionnaires ont associé la peine de la privation de traitement à la peine de la suspension (2).

On peut donc affirmer qu'en vertu d'une tradition constante et universelle, la privation de traitement est la conséquence légitime et normale de la suspension de l'emploi, comme le traitement est la conséquence de l'exercice de l'emploi.

Si étroite est la connexion entre le traitement et l'exercice de la fonction que la loi, par cela seul qu'elle autorise la peine de la suspension, déclare implicitement que cette peine emportera ou, tout au moins, pourra emporter la privation de traitement, la seconde de ces peines étant le complément normal et logique de la première.

Mais on peut admettre, sans blesser aucun principe, que l'autorité investie du droit de prononcer la peine de la suspension a la faculté de remettre, en tout ou en partie, la pénalité accessoire et de conserver à l'employé qu'elle punit la moitié ou même la totalité de son traitement.

Ce système a été consacré par une disposition de la loi communale, ainsi conçue : « Toute suspension décrétée en vertu de la « présente loi entraîne la privation du trai- « tement pendant sa durée, à moins que l'au- « torité qui la prononce n'en décide autre- « ment » (loi comm., art. 130*bis;* loi du 30 décembre 1887, art. 29).

29. IX. Le Collège est chargé « de faire « entretenir les chemins vicinaux et les « cours d'eau, conformément aux lois et aux « règlements de l'autorité provinciale ». Voy. l'article Voirie vicinale, n° 11.

30. X. Le Collège échevinal est chargé du soin d'obvier et de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés et les furieux laissés en liberté.

S'il y a nécessité de déposer la personne de l'insensé ou du furieux dans un hospice, maison de santé ou de sécurité, il y est pourvu par le Collège, à la charge d'en donner avis dans les trois jours au juge de paix ou au procureur du Roi (loi comm., art. 95). Voyez l'article Aliénés, n° 5.

(1) Telle est la jurisprudence actuelle du gouvernement. Un arrêté royal, daté du 29 octobre 1879, a annulé une délibération par laquelle le Conseil communal de Macon (Hainaut) avait autorisé la société de musique de cette localité à se servir d'une salle de la maison commune pour ses leçons et ses répétitions. Cet arrêté a été critiqué par M. de Moreau d'Andoy, dans la séance de la Chambre des représentants du 8 mars 1882, *Ann. parl.*, p. 724.

(2) Voy. la loi du 20 avril 1810, art. 50, et les arrêtés royaux du 25 mai 1860, du 15 juillet 1860, du 10 janvier 1862, du 31 décembre 1879, du 12 novembre 1884, art. 22.

51. Au Collège des bourgmestre et échevins appartient la surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche.

Il prend à cet effet les mesures propres à assurer la santé, la moralité et la tranquillité publiques.

Le Conseil fait à ce sujet tels règlements qu'il juge nécessaires et utiles (loi comm., art. 96; loi du 30 décembre 1887, art. 19).

Les pouvoirs de l'administration communale en cette matière sont des plus étendus. Le devoir de surveiller implique pour le Collège le droit de décider, sous sa responsabilité et selon les circonstances, quels sont les lieux et les personnes qu'il importe de soumettre à sa surveillance. L'inscription de telle ou telle femme déterminée sur les registres de la prostitution est donc légale lorsqu'elle a été faite par les soins du Collège échevinal, et les tribunaux ne pourraient en contrôler l'exactitude sans violer le principe de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs publics (1).

Les décisions que prend le Collège échevinal en cette matière sont-elles souveraines? Les femmes qui en sont les victimes n'ont-elles aucun recours contre des mesures qui compromettent si gravement leur honneur et leur liberté individuelle?

Dans l'ancien droit français, il était permis d'appeler au Roi et à son conseil des résolutions des échevins qui lésaient des intérêts particuliers (2).

Cette disposition a été maintenue par l'Assemblée constituante : « Si un citoyen », dit le décret du 14 octobre 1789, article 60, « croit être *personnellement* lésé par quelque « acte du corps municipal, il pourra exposer « ses sujets de plainte à l'administration ou « au directoire de département, qui y fera « droit, sur l'avis de l'administration de dis- « trict, qui sera chargée de vérifier les « faits. »

On a soutenu qu'une femme inscrite sur le registre de la prostitution par le Collège échevinal peut invoquer le bénéfice de ce décret et en appeler à la Députation permanente du Conseil provincial (3).

Cette opinion se concilie difficilement avec les principes qui président à l'organisation politique actuelle de l'État belge.

En 1789, les administrations départementales étaient subordonnées en toutes choses au Roi comme chef suprême de la Nation et de l'administration du royaume (instruction annexée au décret du 22 décembre 1789, § VI).

Et, d'un autre côté, les administrations départementales étaient investies du pouvoir de réformer toutes les délibérations des corps municipaux (décret du 19 juillet 1791, art. 46).

Les administrations communales étaient donc complètement subordonnées aux administrations départementales, et celles-ci au pouvoir central. Il était naturel et conséquent d'accorder aux particuliers lésés *personnellement* par un acte du pouvoir municipal le droit de porter leurs doléances devant l'autorité supérieure, pour obtenir le redressement des griefs dont ils se plaignaient (4).

Aujourd'hui, les rapports hiérarchiques de l'administration centrale et des administrations inférieures ne sont plus réglés comme ils l'étaient en 1789.

Le Roi n'a plus que les pouvoirs qui lui sont formellement attribués par la Constitution et par les lois.

Il ne peut annuler les actes des autorités provinciales et communales que dans deux cas seulement : lorsque ces actes sortent de leurs attributions ou lorsqu'ils blessent l'intérêt *général*.

Sous la réserve de ce contrôle ainsi défini et circonscrit, les pouvoirs locaux sont autonomes et indépendants, et leurs décisions constituent des actes de souveraineté dont l'autorité s'impose à tous, même au Gouvernement central.

Il résulte de là que l'article 60 du décret du 14 décembre 1789 est virtuellement abrogé, en tant qu'il permet à l'autorité supérieure d'annuler les actes des corps municipaux dans l'intérêt d'un particulier qui se prétend lésé *personnellement*.

On doit, dès lors, décider qu'aucun recours n'est ouvert, ni en justice réglée, ni devant l'autorité administrative, aux femmes qui ont été inscrites sur les registres de la prostitu-

(1) Cass., 24 mai 1866 et 19 décembre 1887, *Pasic.*, 1867, I, 11, et 1888, I, 43.

(2) LOYSEAU, *des Offices*, liv. V, chap. VII, n° 51.

(3) Conclusions de M. Mesdach de ter Kiele, procureur général à la Cour de cassation, *Pasic.*, 1888, I, 43-48.

(4) Voy. l'article POUVOIR COMMUNAL, n° 6.

tion par le Collège des bourgmestre et échevins (1).

— C'est au Conseil communal qu'il appartient de faire tels règlements qu'il juge nécessaires et utiles au sujet des maisons de débauche : le Collège échevinal n'agit, en cette matière, que par voie de mesures spéciales ou individuelles.

Le Conseil communal peut, par exemple, autoriser le Collège à interdire aux filles éparses la faculté d'habiter certaines maisons où leur présence occasionnerait des inconvénients ou du scandale (trib. de Liège, 28 juillet 1888, *Pasic.*, 1889, III, 167).

32. La police des spectacles appartient au Collège; il peut, dans des circonstances exceptionnelles, interdire toute représentation pour assurer le maintien de la tranquillité publique.

Quant aux règlements concernant les spectacles, ils doivent émaner du Conseil communal. Le Collège a seulement mission d'en assurer l'exécution (loi comm., art. 97). Voyez l'article POLICE COMMUNALE, n° 11.

33. « Le Collège des bourgmestre et échevins veille à la garde des archives, des « titres et des registres de l'état civil; il en « dresse les inventaires en double expédition, ainsi que des chartes et autres documents anciens de la commune, et empêche « qu'aucune pièce ne soit vendue ou distraite « du dépôt.

« Dans les communes placées sous la surveillance des commissaires d'arrondissement, expédition de ces inventaires est « adressée à l'administration provinciale » (loi comm., art. 100).

Le décret du 7 messidor an II dispose, article 3, que tous dépôts publics ressortissent aux archives nationales comme à leur centre commun et sont mis sous la surveillance du Corps législatif et sous l'inspection du Comité des archives.

Tous les dépôts d'archives, y compris les archives communales, ressortissent aux archives nationales, dont elles sont les annexes et les dépendances,

Les Collèges échevinaux sont donc préposés à la garde des archives locales, non pas en vertu d'un pouvoir propre, mais comme délégués de l'autorité centrale. Voy. l'article ARCHIVES.

Il suit de là que le Conseil communal n'a pas le droit de disposer des archives de la commune comme des biens communaux proprement dits.

Il ne peut même pas fixer le lieu où elles seront déposées : cette désignation appartient exclusivement au Collège échevinal, à qui la garde en est confiée (2).

Le Collège échevinal est tenu, au vœu de l'article 69 de la loi communale, de communiquer les délibérations du Conseil aux habitants de la commune, et toutes les pièces concernant l'administration aux conseillers communaux.

Il ne lui est pas permis d'éluder cette obligation en se retranchant derrière les injonctions du Conseil communal. Voy. l'article CONSEIL COMMUNAL, n° 26 et 27.

34. L'administration municipale, c'est-à-dire le Collège, délègue deux de ses membres pour procéder, conjointement avec deux fonctionnaires désignés par l'administration des finances, à la nomination des experts et contre-experts qui font les évaluations, recensements et dénombrements des bases de la contribution personnelle et qui procèdent au classement des patentables (loi du 28 juin 1822, art. 58). Voy. l'article IMPÔTS, n° 62.

35. Les bourgmestre et échevins, ou l'un d'eux, vérifient, au moins une fois par trimestre, l'état de la caisse communale. Ils en dressent un procès-verbal de vérification et le soumettent au Conseil communal (loi comm., art. 98).

Les membres du Collège peuvent déléguer l'un d'eux pour faire cette vérification.

S'ils négligeaient d'y veiller, ils seraient collectivement responsables du préjudice que la commune éprouverait par suite de leur incurie.

Le Collège échevinal, étant chargé de gérer les revenus et d'ordonnancer les dépenses de la commune, de surveiller la comptabilité et de vérifier périodiquement la caisse communale, a le droit, pour assurer la stricte exécution des devoirs qui lui incombent de ces divers chefs, de con-

(1) Voy. *la Rev. de l'admin.*, XXIX, 397-401; XXXV, 101-104.

(2) Arrêté royal du 21 août 1868.

traindre le receveur à établir ou à transférer son bureau dans la maison communale (1).

36. D'après la loi du 30 mars 1836, le collège échevinal était chargé collectivement ou solidairement de l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale et, spécialement, de l'exécution des lois et règlements de police.

Ce système d'indivision a été profondément modifié par les lois du 30 juin 1842 et du 30 décembre 1887.

Le bourgmestre, agissant seul, est aujourd'hui chargé de l'exécution des lois et des arrêtés de l'administration générale, ainsi que des arrêtés et règlements du Conseil provincial ou de la Députation permanente, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au Collège échevinal ou au Conseil communal. Il est spécialement chargé de l'exécution des lois et règlements de police (loi comm., art. 90, alinéa final).

On entend par lois et règlements de police, les lois et règlements qui ont pour objet le maintien de l'ordre, de la tranquillité, de la sûreté et de la salubrité publique.

La police requiert le secret et la célérité. Comme elle exige, surtout dans les campagnes, une grande fermeté de la part de celui qui en est chargé, la loi du 30 juin 1842 l'a concentrée dans chaque commune aux mains du bourgmestre.

Cette disposition générale n'a pas dérogé aux dispositions contenues dans les articles 90, nº 12, 95, 96 et 97 de la loi communale, qui confient spécialement à l'autorité et à la vigilance du Collège échevinal la police des chemins vicinaux, celle des insensés, celle des maisons de débauche et celle des spectacles. Cela résulte des explications fournies par le gouvernement lors de la discussion de la loi du 30 juin 1842.

Les ordonnances prises en termes d'exécution des lois et règlements de police doivent émaner du bourgmestre seul et non du Collège. Il a été jugé notamment que l'ordre de démolir une maison menaçant ruine est illégal et sans valeur lorsqu'il a été pris au nom du Collège échevinal, rien ne prouvant que la mesure émanée du Collège a été votée par le bourgmestre (cass., 28 mars 1876, *Pasic.*, 1876, I, 246).

Il est vrai que le Conseil communal peut, en vertu de la loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, établir des règlements de police au sujet de la démolition des édifices menaçant ruine. Mais, quand il s'agit de procéder à une démolition, soit qu'il existe, soit qu'il n'existe pas de pareil règlement, c'est le bourgmestre seul qui agit (2).

Il a été jugé également que le fait d'interdire l'usage d'une habitation insalubre et de faire, le cas échéant, évacuer les lieux, sont des mesures de police proprement dites, dont l'exécution est dans les attributions exclusives du bourgmestre. Le règlement communal qui délègue ce droit d'interdiction au Collège échevinal est donc entaché d'illégalité (cass., 22 juillet 1878, *Pasic.*, 1878, I, 362).

37. L'administration proprement dite appartient au Conseil communal et au Collège échevinal. Tout ce qui est d'exécution rentre normalement dans le domaine du bourgmestre.

S'agit-il de délivrer des octrois, des permissions, des autorisations, d'exercer une pure faculté impliquant une délibération administrative, c'est au Collège qu'il faut s'adresser.

Les autorisations d'exploiter des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, d'établir un service public de voitures, d'ouvrir des maisons de logement, etc., sont des actes d'administration proprement dite et font partie de la juridiction gracieuse, qui est l'apanage du Collège échevinal.

Quand, par exemple, un Collège échevinal a autorisé le placement d'une enseigne, il a le droit de rapporter cette permission, qui est, de sa nature, précaire et révocable.

A plus forte raison a-t-il le droit de modifier, par une délibération ultérieure, les conditions de l'octroi primitif, d'exiger, par exemple, que l'enseigne ne fasse pas saillie sur la voie publique au delà de 50 ou 60 centimètres.

Cette décision nouvelle est autre chose qu'une simple mesure d'exécution. Elle doit émaner du Collège échevinal agissant collec-

(1) Gand, 19 mai 1881, *Pasic.*, 1881, II, 251, et cass., 23 mars 1882, *Pasic.*, 1882, I, 88.

(2) Dépêche min. du 4 novembre 1876, *Revue de l'admin.*, XXIV, 339.

tivement, et non pas du bourgmestre (cass., 27 juillet 1885, *Pasic.*, 1885, I, 244).

Mais, quand le Collège échevinal a épuisé sa juridiction gracieuse en accordant l'autorisation qui lui était demandée, le soin de veiller à l'exécution ponctuelle des conditions qu'il a imposées rentre dans les mesures d'exécution dont le bourgmestre seul est chargé (1).

58. Le bourgmestre a la faculté, même lorsqu'il n'est ni absent, ni empêché, de déléguer, sous sa responsabilité, l'exécution des lois et règlements de police, en tout ou en partie, à l'un des échevins (loi comm., art. 90, et loi du 30 juin 1842).

Cette délégation ne détruit pas sa responsabilité. Il s'ensuit que si aucun des échevins ne veut l'accepter, le bourgmestre est tenu de veiller lui-même à l'exécution des lois et règlements de police (2).

La disposition qui vient d'être citée ne concerne que la partie administrative de la police.

Anciennement le bourgmestre ne pouvait déléguer à l'un des échevins que l'exécution des lois et règlements de police. La loi du 30 décembre 1887, article 18, a donné à ce droit de délégation une extension nouvelle. Désormais la délégation peut porter non seulement sur l'exécution des lois et règlements de police, mais encore sur l'exécution des lois et arrêtés de l'administration générale et des arrêtés et règlements de l'administration provinciale, en un mot sur toutes les branches d'administration qui sont confiées à la vigilance et à l'autorité du bourgmestre agissant seul et à titre personnel.

59. Le bourgmestre participe, comme auxiliaire du procureur du Roi, à l'exercice de la police judiciaire (Code d'inst. crim., art. 9 et 50).

Ses attributions, en matière de police judiciaire, varient, comme celles du procureur du Roi lui-même, suivant que le délit est flagrant ou qu'il n'est pas flagrant.

S'il y a flagrant délit, c'est-à-dire si un fait puni d'une peine afflictive se commet ou vient de se commettre au moment de la plainte, ou si, dans un temps voisin du délit, l'inculpé est poursuivi par la clameur publique ou est trouvé saisi d'effets, armes, instruments ou papiers faisant présumer qu'il est auteur ou complice, le bourgmestre exerce les attributions exceptionnelles qui sont conférées au procureur du Roi par l'article 49 du Code d'instruction criminelle, ainsi conçu : « Dans le cas de flagrant délit... « ils (les officiers de police auxiliaires du « procureur du Roi) dresseront les procès-« verbaux, recevront les déclarations des « témoins, feront les visites et les autres « actes qui sont, aux dits cas, de la compé-« tence des procureurs impériaux, le tout « dans les formes et suivant les règles éta-« blies au chapitre *Des procureurs impé-* « *riaux.* »

Cependant le bourgmestre doit s'abstenir ou se retirer lorsque le procureur du Roi procède lui-même à ces actes, à moins qu'il ne soit délégué pour les continuer.

Le bourgmestre exerce les mêmes attributions toutes les fois que, s'agissant d'un crime ou d'un délit, même non flagrant, commis dans l'intérieur d'une maison, il est requis de le constater par le chef de cette maison (Code d'inst. crim., art. 49 et 50).

Dans ce cas, il n'est pas nécessaire que l'infraction soit punissable d'une peine afflictive; il suffit qu'elle soit passible d'une peine correctionnelle (3).

Si le délit n'est pas flagrant, les attributions du bourgmestre sont limitées comme suit :

1° Il reçoit les dénonciations de crimes ou délits commis dans le territoire de sa commune;

2° Il transmet sans délai ces dénonciations au procureur du Roi ;

3° Il lui donne, en outre, avis de tous les crimes et délits dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions, et lui transmet tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs (4).

En cas de flagrant délit, lorsque le fait entraîne une peine afflictive et qu'il existe des indices graves, le bourgmestre peut faire arrêter immédiatement les inculpés, en attendant l'arrivée du juge d'instruction.

(1) Circulaire min. du 10 septembre 1842, dans la *Pasinomie; Revue comm.*, XII, 37, et XIX, 6.

(2) Discours du ministre de l'int., *Moniteur* du 25 juin 1842; circulaire min. du 14 juillet 1842, *Revue de l'admin.*, XXIII, 391.

(3) Massabiau, *Manuel des procureur du Roi*, n° 1563.

(4) Hélie, *Traité de l'instr. crim.*, n° 1459.

Cette mesure n'est pas autorisée quand l'infraction n'est qu'un délit proprement dit et n'entraîne qu'une peine correctionnelle.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordre du juge (Constitution, art. 7).

Si donc un bourgmestre prescrit à la gendarmerie, en dehors du cas de flagrant délit, de conduire un inculpé devant le juge d'instruction, il s'expose à des poursuites en dommages-intérêts (Liège, 19 juin 1880, *Pasic.*, 1881, II, 233).

— Le bourgmestre est chargé de rechercher les contraventions de police, même celles qui sont sous la surveillance spéciale des gardes forestiers et champêtres, à l'égard desquels il a concurrence et prévention.

Il reçoit les rapports, dénonciations et plaintes qui sont relatifs aux contraventions de police et consigne, dans les procès-verbaux qu'il rédige à cet effet, les preuves ou indices à charge de ceux qui sont présumés coupables (Code d'instr. crim., art. 11).

— Les attributions judiciaires que nous venons d'énumérer appartiennent, en ordre principal, au commissaire de police, dans les communes où il y en a un, et subsidiairement au bourgmestre.

Quand le commissaire de police et le bourgmestre sont empêchés, tout échevin peut et doit même les suppléer dans l'exercice de ces attributions.

40. Les attributions que le bourgmestre exerce comme officier de police judiciaire sont susceptibles d'être déléguées soit à un échevin, soit à un conseiller communal.

L'arrêté royal du 19 août 1819, article 1er, dispose à cet égard ce qui suit :

« Dans les villes ou communes où il « n'existe pas de commissaire de police, ou « bien en cas d'absence ou d'empêchement, « l'exercice de la police judiciaire, telle « qu'elle se trouve conférée par le code « d'instruction criminelle actuel aux maires « et à leurs adjoints, sera confiée aux fonc- « tionnaires communaux, lesquels, sous le « titre de bourgmestres..., se trouvent à la « tête de l'administration de la ville ou de la « commune et sont chargés, comme tels, de « la direction des affaires; cependant, ces « fonctions pourront, de commun accord et « sous l'approbation du procureur du Roi « près le tribunal de première instance de « l'arrondissement, être également confé- « rées à un des conseillers de régence ou à « un des échevins, pour un temps déterminé, « mais au moins pour une année. »

Cet arrêté reçoit son application dans le cas où le bourgmestre, ne voulant ou ne pouvant pas remplir les fonctions d'officier de police judiciaire, juge à propos de les conférer par délégation à un échevin ou bien à un conseiller communal.

Lorsque le bourgmestre ou l'échevin délégué par lui pour remplir les fonctions de la la police judiciaire est momentanément empêché, tout échevin a le droit et le devoir de faire en son lieu et place les actes prescrits par les article 11, 14 et 50 du code d'instruction criminelle. L'article 107 de la loi communale, aux termes duquel le bourgmestre absent ou empêché est temporairement remplacé par l'échevin le premier dans l'ordre des nominations, n'est pas applicable dans ce cas; il n'a rapport qu'à la partie administrative des fonctions du bourgmestre et ne déroge pas au code d'instruction criminelle (Bruxelles, 9 janvier 1863, *Pasic.*, 1863, II, 247).

41. Le bourgmestre remplit les fonctions de ministère public près le tribunal de police dans les communes où il n'est pas établi de commissaire de police (loi du 18 juin 1869, art. 153).

Il peut se faire remplacer par un échevin (*ibid*).

La délégation accordée par le bourgmestre à l'un des échevins pour remplir les fonctions du ministère public près le tribunal de police est subordonnée à l'approbation du Roi, approbation qui peut être retirée, le cas échéant (arr. roy. du 30 décembre 1888, art. 1er).

Cette approbation est requise par le motif qu'aux termes de l'article 101 de la Constitution, les officiers du ministère public sont tous à la nomination du Roi (1).

---

(1) La loi du 18 juin 1869, art. 153, dispose que les fonctions du ministère public près le tribunal de police sont remplies par le commissaire de police dans les lieux où il en est établi, et dans les autres par le bourgmestre, qui peut se faire remplacer par un échevin.

La combinaison de cet article avec l'article 101 de la Constitution prouve qu'un échevin ne peut pas remplir les fonctions de ministère public, s'il n'a reçu une délégation du Roi.

On a soutenu cependant que les commissaires de police, les bourgmestres, les échevins ne doivent pas être compris

42. Le bourgmestre étant chargé, à titre personnel, de l'exécution des lois de police peut, en vertu du décret du 14 décembre 1789 et de la loi des 16-24 août 1790, prendre toutes les mesures qui sont nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et la commodité du passage dans les rues, quais, places, etc., et, notamment, interdire les manifestations qu'il croit de nature à porter atteinte à l'ordre public.

Ce droit de police n'est pas subordonné à l'existence d'une ordonnance prise par le Conseil communal ou par le bourgmestre lui-même, en vue de déterminer les faits qui sont de nature soit à troubler l'ordre public, soit à gêner la liberté ou la commodité du passage dans les voies publiques et de les soumettre à des interdictions ou à des conditions. En l'absence de semblable ordonnance, le bourgmestre a néanmoins le droit d'agir en vertu de l'article 90 de la loi communale, pour l'exécution du décret du 14 décembre 1789 et de la loi des 16-24 août 1790 (1).

Si les circonstances sont telles que le bourgmestre ne se sente pas suffisamment armé par les lois de police générale, il peut prendre d'urgence un arrêté qui donne une sanction pénale aux interdictions qu'il juge à propos de prononcer.

Ce pouvoir lui est conféré par l'article 94 de la loi communale, ainsi conçu :

« En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique, ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, le bourgmestre pourra faire des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner sur-le-champ communication au Conseil et d'en envoyer immédiatement copie au gouverneur, en y joignant les motifs pour lesquels il a cru devoir se dispenser de recourir au Conseil. »

Ce n'est pas seulement quand la paix publique est troublée que le bourgmestre est investi de ce pouvoir extraordinaire. Il a le droit de rendre des ordonnances toutes les fois qu'il s'agit d'obvier à des événements calamiteux, tels qu'une inondation ou un incendie (2).

Le législateur n'a pas jugé à propos d'enchaîner son initiative en spécifiant les cas dans lesquels elle peut s'exercer. Le Conseil communal ne pourrait pas davantage la limiter à certains cas déterminés (3).

Le bourgmestre peut statuer des peines de police contre les infractions aux ordonnances qu'il prend en exécution de l'article 94 de la loi communale.

C'est comme suppléant du Conseil communal, dans le cas de danger imminent, que le bourgmestre fait des règlements de police. C'est pourquoi ces règlements cessent immédiatement d'avoir effet, s'ils ne sont confirmés par le Conseil à sa plus prochaine réunion (loi comm., art. 94).

Si le Conseil communal ne confirme pas, à sa plus prochaine réunion, l'ordonnance prise par le bourgmestre, cette ordonnance est abrogée tacitement. Mais l'abrogation ne concerne que l'avenir; elle ne rétroagit pas. Ceux qui ont enfreint l'ordonnance pendant qu'elle était en vigueur sont donc passibles des peines qu'elle prononçait à la charge des contrevenants.

L'exécution des ordonnances de police émanées du bourgmestre peut toujours être suspendue par le gouverneur de la province (loi comm., art. 94).

Quand le bourgmestre prend une ordonnance de police en nom personnel, il agit comme délégué du Conseil communal. Il s'ensuit que le Conseil communal a seul le droit de la rapporter ou de l'abroger. L'abrogation peut être expresse. Elle est tacite si le Conseil communal s'abstient de confirmer l'ordonnance à sa plus prochaine réunion.

Le Conseil communal pourrait, au surplus, en confirmant le règlement pris d'urgence par le bourgmestre, conférer à ce dernier le droit de décider à quel moment

parmi les officiers du ministère public dont la Constitution réserve la nomination au Roi, et qu'ils n'ont d'autre qualité que celle de fonctionnaires municipaux chargés accessoirement d'un office judiciaire. Si cette thèse est vraie, on doit admettre que les échevins ont le droit de siéger comme officiers du ministère public sans avoir reçu l'investiture royale. (Voy. un discours de M. Lepoutre, dans le compte rendu des séances du Conseil provincial du Brabant, session de 1888, p. 414 et 415).

(1) Cass., 31 mars 1881, *Pasic.*, 1881, I, 184; Mesdach de ter Kiele, *Pasic.*, 1883, 1, 379.

(2) Ch. des représ., 28 novembre 1834, discours du ministre de l'int.

(3) Arrêté royal du 22 mars 1879, *Moniteur* du 25 mars.

la mesure cessera d'être en vigueur (1).

L'exercice de la faculté que l'article 94 confère au bourgmestre est soumis au contrôle du gouverneur, qui peut suspendre les mesures de police qu'il a arrêtées d'urgence, et à la ratification du Conseil communal, qui reste libre de les abolir en ne les confirmant pas à sa plus prochaine réunion.

Le Conseil communal porte atteinte à ces attributions et commet un excès de pouvoir lorsqu'il émet un blâme, une critique ou un regret à l'occasion des arrêtés pris par le bourgmestre (2).

43. Le bourgmestre, ou celui qui le remplace, a le droit, en cas d'émeute, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique, de requérir directement l'intervention de la garde civique et de l'autorité militaire, qui sont tenues de se conformer à sa réquisition. La réquisition doit être faite par écrit (loi comm., art. 105).

Il peut, en cas de danger imminent, requérir la garde civique d'une commune voisine, à charge d'en informer immédiatement l'autorité supérieure (loi du 13 juillet 1853, art. 82).

Il peut aussi requérir l'assistance de la gendarmerie en vertu du règlement du 30 janvier 1815, qui dispose :

« Art. 23. Les brigades de la maréchaussée « prêteront toute main-forte lorsqu'elle leur « sera demandée légalement par les autori- « tés constituées et par tout porteur de man- « dements de justice. »

— Le bourgmestre ne peut requérir la troupe de ligne que pour maintenir l'ordre public, et non pour rehausser l'éclat des fêtes et des cérémonies publiques (3).

L'emploi de la force, pour contraindre les perturbateurs à se séparer et à rentrer dans l'ordre, doit être précédé d'une sommation faite et trois fois répétée par le bourgmestre, par un échevin ou par un commissaire de police (loi comm., art. 106).

Le bourgmestre a-t-il le droit de requérir la troupe de ligne quand l'émeute n'est pas flagrante, mais qu'il a de justes sujets de craindre que la tranquillité publique ne soit troublée ?

Le texte de l'article 105 de la loi communale semble ne lui concéder le droit de réquisition que dans le cas où la paix publique est effectivement troublée.

Mais on doit combiner ce texte avec les dispositions législatives qui l'ont précédé et qui lui servent de commentaire.

La loi martiale du 31 octobre 1789 disposait ce qui suit .

« Art. 1er. Dans le cas où la tranquillité « publique sera en péril, les officiers muni- « cipaux des lieux seront tenus, en vertu du « pouvoir qu'ils ont reçu de la commune, de « déclarer que la force militaire doit être « déployée à l'instant pour rétablir l'ordre « public, à peine, par ces officiers, d'être « responsables des suites de leur négli- « gence.

« Art. 4. Les gardes nationales, troupes « réglées et maréchaussées, requises par les « officiers municipaux, seront tenues de « marcher sur-le-champ, commandées par « leurs officiers. »

Cette loi abandonne à la sagesse des autorités locales l'appréciation des circonstances qui peuvent rendre nécessaire l'intervention de la force armée.

Le même principe se retrouve dans le décret des 8-10 juillet 1791, titre III, qui porte, article 16 :

« Dans toutes les circonstances qui inté- « resseront la police, l'ordre, la tranquillité « intérieure des places, et où la participation « des troupes serait jugée nécessaire, le « commandant militaire n'agira que d'après « la réquisition par écrit des officiers civils,

(1) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 427.

(2) Arrêté royal du 21 juin 1893, inséré dans le *Recueil des circ. du dép. de la justice.*

(3) C'est ce que fait ressortir une circulaire du ministre de la guerre (le général Gratry), en date du 29 août 1883, ainsi conçue : « Les commandants de place doivent s'en- « tendre avec les bourgmestres et prendre de commun ac- « cord les mesures de police générale en cas de rassemble- « ments, de réjouissances publiques, etc.

« Le concours de la troupe ne peut être accordé dans les « cas indiqués au paragraphe précédent que pour le main- « tien de l'ordre, et non pour suppléer la police locale ou « pour rehausser l'éclat d'une fête ou d'une cérémonie pu- « blique. Les demandes doivent toujours émaner de l'auto- « rité communale.

« Des demandes sont fréquemment adressées au Dépar- « tement de la guerre en vue d'obtenir le concours de la « troupe pour le maintien de l'ordre, à l'occasion de cérémo- « nies ou de fêtes publiques.

« Le ministre de la guerre a l'honneur de rappeler ici que « les demandes de l'espèce doivent être faites, par l'inter- « médiaire des administrations communales, aux autorités « territoriales militaires, celles-ci ayant compétence pour « statuer sur la suite à donner à ces demandes. »

« et, autant que faire se pourra, qu'après « s'être concerté avec eux. »

Il a également inspiré l'article 74 de l'arrêté royal du 23 juillet 1825, ainsi conçu :

« Le bourgmestre et les assesseurs étant « tenus de veiller à ce qu'il n'y ait dans la « commune aucun tumulte, ni rien qui puisse « en troubler la tranquillité et la sûreté, dis- « posent, toutes les fois que semblables cir- « constances se présentent, *ou qu'ils pourront* « *les appréhender*, non seulement des fonc- « tionnaires et employés de la police com- « munale, mais aussi de la force armée qui « se trouverait dans la commune, etc. ».

Ces textes, qui s'échelonnent sur une période d'environ quarante ans, sont tous conçus dans le même esprit. Le législateur a voulu que l'autorité locale, responsable du maintien de l'ordre, soit en mesure, non seulement de réprimer les émeutes, mais encore de les prévenir par le déploiement de la force armée (1).

Rien ne permet de supposer que les auteurs de la loi communale aient voulu rompre avec cette tradition. Le texte de l'article 105, qui donne au bourgmestre le droit de réquisitionner la force armée dès l'instant qu'il se forme *des attroupements hostiles*, se prête à une interprétation des plus larges et doit, au besoin, être complété par les dispositions du décret des 8-10 juillet 1791, qui ont été régulièrement publiées en Belgique et qui n'ont jamais été rapportées (2).

Il est à remarquer toutefois que plusieurs circulaires ministérielles, en date du 20 juin 1846, du 9 septembre 1854 et du 27 mai 1885, ont déclaré en termes formels que l'armée ne peut jamais être requise préventivement.

La même thèse a été défendue par M. Pety de Thozée, gouverneur de la province de Liège. On ne peut, dit-il, tenir compte de la législation antérieure que pour suppléer au silence ou aux omissions des lois actuelles. Or, les articles 105 de la loi communale, 128 et 129 de la loi provinciale déterminent d'une façon précise quand et comment peut s'exercer le droit de réquisition. Ils n'autorisent la réquisition de l'armée qu'en cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voies de fait à l'exécution des lois ou des ordonnances légales (3).

— Le gouverneur, étant chargé de veiller au maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, a, par une conséquence nécessaire, le droit de requérir la troupe de ligne en cas d'émeute et de sédition. La loi du 27 mai 1870 a conféré le même pouvoir aux commissaires d'arrondissement; mais on lit dans le rapport de la section centrale sur la loi du 27 mai 1870 que ce droit ne doit pas s'exercer dans les chefs-lieux d'arrondissement, où les rapports de l'administration communale, directement responsable du maintien de l'ordre, avec l'autorité militaire sont prompts et faciles. Voy. l'article COMMISSAIRE D'ARRONDISSEMENT, n° 7.

Le Roi est chargé, comme chef suprême de la Nation et de l'administration générale du royaume, de veiller au maintien de la sûreté et de la tranquillité publique (décret du 22 décembre 1789, sect. III, art. 2).

Le bourgmestre n'est pas seulement, lorsqu'il requiert la force armée pour le maintien de l'ordre, l'organe du pouvoir communal, il est en même temps l'agent de l'autorité centrale.

Il résulte néanmoins des termes dont se sert le rapport qui vient d'être cité que les règles ordinaires de la hiérarchie reçoivent dans cette matière un tempérament dont la gravité est extrême, à cause de l'influence qu'il peut exercer et qu'il a, en fait, exercée en 1857 et en 1871 sur la marche des événements politiques. Lorsque des rassemblements tumultueux se forment dans un chef-lieu d'arrondissement, à Bruxelles, par exemple, le bourgmestre n'est pas tenu, avant d'agir, de se concerter avec le commissaire d'arrondissement ou avec le gouverneur. Il a l'initiative des mesures à prendre. C'est lui qui décide s'il y a nécessité de requérir non seulement la garde civique, mais encore la troupe de ligne et de réprimer l'émeute militairement. L'autorité supérieure ne doit intervenir que quand l'autorité communale est débordée par les événements. Tel est le vœu de la loi, et telle a été la pratique constamment suivie en

(1) La Cour de cassation a décidé, dans un ordre d'idées analogue, que « les ordonnances de police peuvent prendre « les dispositions nécessaires, non seulement pour dissiper « les rassemblements, mais aussi pour les *prévenir* et assu- « rer la liberté de la circulation » (Cass., 22 mars 1886, *Pasic.*, 1886, I, 114).

(2) *Revue de l'admin.*, XXXV, 469-475.

(3) Pety de Thozée, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 275-279.

Belgique depuis 1830(1). Voy. l'article FORCE PUBLIQUE, n° 7.

44. Le bourgmestre a sous ses ordres, pour assurer l'exécution des lois et règlements de police, les commissaire de police et leurs adjoints. Voy. l'article COMMISSAIRE DE POLICE, n°s 2 et 5.

Les gardes champêtres concourent également, sous son autorité, à l'exécution des lois et règlements de police, ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune (Code rural du 7 octobre 1886, art. 52). Voy. l'article GARDE CHAMPÊTRE, n° 5.

45. C'est le bourgmestre qui signe les règlements et les ordonnances, soit du Conseil, soit du Collège, les publications, les actes publics et la correspondance de la commune, sous le contreseing du secrétaire (loi comm., art. 101).

Étant spécialement chargé de signer la correspondance, il a seul le droit de recevoir et d'ouvrir les lettres adressées aux autorités communales (2).

COMITÉS DE PATRONAGE.

Il est établi, dans chaque arrondissement administratif, un ou plusieurs comités chargés :

A. De favoriser la construction et la location d'habitations ouvrières salubres et leur vente aux ouvriers, soit au comptant, soit par annuités;

B. D'étudier tout ce qui concerne la salubrité des maisons habitées par les classes laborieuses et l'hygiène des localités où elles sont tout spécialement établies;

C. D'encourager le developpement de l'épargne et de l'assurance, ainsi que des institutions de crédit ou de secours mutuels et de retraite.

Ces comités reçoivent le nom de comités de patronage et sont composés de 5 membres au moins et de 18 membres au plus, nommés pour trois ans, savoir : 3 à 10 par la Députation permanente du Conseil provincial, 2 à 8 par le Gouvernement (loi du 9 août 1889, art. 1er).

COMMISSAIRE D'ARRONDISSEMENT.

SOMMAIRE.

1. *Sièges des commissariats d'arrondissement.*
2. *Ils sont divisés en trois classes.*
3. *Obligation de résider. — Congés.*
4. *Des employés du commissariat.*
5. *Sur quelles communes s'étendent les attributions des commissaires d'arrondissement.*
6. *Nature de leurs fonctions.*
7. *Énumération de leurs attributions.*

1. Il y a, pour chaque arrondissement administratif, un commissaire du Gouvernement, portant le titre de commissaire d'arrondissement (loi prov., art. 132).

Plusieurs arrondissements ont été, par raison d'économie, placés sous la surveillance du commissaire résidant au chef-lieu de l'arrondissement voisin.

Sont réunis de cette façon : Maeseyck à Hasselt; Ostende à Bruges; Virton à Arlon; Roulers à Thielt; Dixmude à Furnes; Eecloo à Gand (arr. roy. du 26 avril 1849).

En outre, un arrêté royal, en date du 15 juin 1886, a disposé que M. Verwilghen, commissaire de l'arrondissement de Saint-Nicolas, est chargé de remplir ces fonctions dans les arrondissements réunis de Saint-Nicolas et de Termonde (*Moniteur* du 16 juin 1886).

2. Les commissaires d'arrondissement sont divisés en trois classes. La première classe comprend ceux de Bruxelles, Gand, Liège,

(1) « Les lois, arrêtés et règlements ont sagement remis aux « autorités locales le soin d'assurer la tranquillité publique, « et ce n'est que dans des cas d'une gravité extrême que le « gouvernement aurait à substituer son autorité à la leur » (Note émanée du Dép. de la guerre et insérée dans le *Moniteur* du 8 février 1877).

« Le bourgmestre, le gouverneur, le Gouvernement cons« tituent, au point de vue de la police administrative, une « hiérarchie, au sommet de laquelle se trouve le Gouverne« ment, plus spécialement représenté en cette matière par « le ministre de l'intérieur. De là découle pour le Gouver« nement le droit de prendre lui-même des mesures de « police lorsqu'il le juge nécessaire. Seulement, d'après une « pratique constante, justifiée d'ailleurs par la bonne règle « administrative, chacune des autorités précitées n'inter« vient que lorsque les mesures prises par l'autorité hiérar« chiquement inférieure paraissent insuffisantes ou demeu« rent inefficaces » (Discours de M. De Volder, ministre de la justice, séance de la Chambre des représentants du 3 décembre 1884, *Ann. parl.*, p. 155).

(2) Arrêté royal du 30 septembre 1882, *Revue de l'admin.* XXIX, 522.

Anvers et Charleroi; la deuxième classe, ceux d'Arlon-Virton, Bruges, Courtrai, Dinant, Hasselt, Louvain, Mons, Namur, Nivelles, Tournai, Turnhout et Verviers. Les autres sont rangés dans la troisième classe (arr. roy. du 26 avril 1849, du 13 juillet 1858, du 19 janvier 1867, du 30 mai 1871 et du 24 mai 1881).

Leurs traitements ont été fixés par les arrêtés royaux du 21 avril 1864, du 19 janvier 1867, du 30 mai 1871 et du 6 septembre 1883.

3. Les commissaires d'arrondissement ne peuvent s'absenter de leur résidence sans un congé délivré soit par le gouverneur, soit par le ministre de l'intérieur, soit par le Roi, suivant que l'absence doit durer dix jours, ou quinze jours, ou un temps plus long. L'autorité qui délivre le congé désigne le remplaçant provisoire du commissaire empêché (arr. roy. du 16 octobre 1838).

Il est interdit à tout commissaire d'arrondissement de résider et d'avoir ses bureaux ailleurs qu'au chef-lieu de l'arrondissement (arr. roy. du 30 juin 1846, *Pasin.*, n° 478).

4 Le gouverneur détermine pour chaque arrondissement, sur la proposition du commissaire, le nombre et le grade des employés du commissariat.

Ceux-ci sont nommés par le gouverneur, qui peut aussi les suspendre ou les révoquer.

Dans tous les cas, le commissaire d'arrondissement est préalablement consulté. Il a donc le droit de présentation. Si le gouverneur n'agrée pas ses propositions, le ministre statue (1).

Les employés des commissariats sont salariés par le Trésor public, d'après les bases fixées par l'arrêté royal du 9 juillet 1877.

Ils sont admis, ainsi que leurs veuves et orphelins, à participer à la Caisse centrale qui sert des pensions aux secrétaires communaux (arr. roy. du 21 avril 1864, art. 3).

5. Les attributions des commissaires d'arrondissement s'étendent sur les communes dont la population est inférieure à 5,000 âmes, pour autant que ces communes ne soient pas chefs-lieux d'arrondissement (loi du 31 mars 1874).

L'arrêté royal du 12 mars 1892 contient l'énumération des communes qui échappent à la juridiction des commissaires d'arrondissement.

6. Les commissaires d'arrondissement servent d'intermédiaires entre l'administration provinciale et les autorités communales. Leurs bureaux sont, en quelque sorte, des bureaux auxiliaires du Gouvernement provincial, où l'on instruit sur place les affaires.

Ce sont des agents de surveillance et de transmission. Ils obéissent à l'impulsion du gouverneur et de la Députation permanente; ils transmettent leurs ordres plutôt qu'ils n'ordonnent, ils surveillent plutôt qu'ils n'agissent.

On doit donc les ranger dans la classe des agents de l'autorité.

Ils n'exercent un pouvoir propre et ne deviennent des autorités véritables que dans certains cas exceptionnels, notamment lorsqu'ils requièrent la force armée pour assurer le maintien de l'ordre public.

7. Les attributions des commissaires d'arrondissement sont :

A. De surveiller, sous la direction du gouverneur et de la Députation provinciale, l'administration des communes placées sous leurs attributions, et de veiller au maintien des lois et des règlements d'administration générale et à l'exécution des résolutions prises par le Conseil provincial ou par la Députation permanente (loi prov., art. 133);

B. De visiter, au moins une fois par an, toutes les communes de leur ressort. Ils vérifient, dans ces tournées, les caisses communales et peuvent inspecter tous les établissements communaux (art. 136).

C. De prendre inspection, dans chaque commune, au moins une fois par an, des registres de l'état civil. S'ils y découvrent des irrégularités, ils n'ont pas mission de les dénoncer au parquet; ils doivent se borner à les signaler à la Députation provinciale (art. 135).

D. De veiller au maintien de la tranquillité et du bon ordre, ainsi qu'à la sûreté des personnes et des propriétés.

A cet effet, ils disposent de la gendarmerie et des gardes civiques, en se conformant aux lois sur la matière. Ils peuvent même requé-

(1) Arrêté royal du 9 juillet 1877; circulaire intér. du 26 juillet 1877, *Moniteur* du 31 juillet.

rir l'armée, mais seulement en cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voies de fait à l'exécution des lois ou des ordonnances légales. Leur autorité est, sous ce rapport, la même que celle des gouverneurs (loi prov., art. 139, modifié par la loi du 27 mai 1870).

Les commissaires d'arrondissement doivent s'abstenir de requérir la force publique dans les chefs-lieux d'arrondissement, où l'administration communale, directement responsable du maintien de l'ordre, peut promptement et facilement se mettre en rapport avec l'autorité militaire.

A part cette restriction, leur droit de réquisition est absolu. Ils peuvent, dans les cas prévus par la loi, requérir la force armée dans toutes les communes de leur arrondissement, qu'elles soient ou non placées sous leurs attributions.

Ils peuvent même, s'il n'y a point de garnison dans leur ressort administratif, requérir le commandant de la garnison la plus rapprochée du lieu où doit se porter l'assistance de la force armée (1). Voy. l'article FORCE PUBLIQUE, n° 7.

E. Ils exercent en matière de milice une juridiction dont l'étendue est définie par les articles 13 et 14 de la loi sur la milice. Voyez l'article ARMÉE, n°s 8 et 9.

COMMISSAIRE DE POLICE.

SOMMAIRE.

1. *Nomination et révocation.*
2. *Fonctions.*
3. *Ressort dans lequel ils exercent leurs fonctions.*
4. *Des commissaires généraux de police et des commissaires en chef.*
5. *Des commissaires adjoints.*
6. *Suspension des commissaires de police.*
7. *Suspension des commissaires adjoints.*
8. *De la suspension prononcée contre ces fonctionnaires à raison de leurs fonctions judiciaires.*
9. *Serment.*
10. *Costume.*

1. Les commissaires de police sont des magistrats qui exercent des attributions judiciaires et des attributions administratives.

Ils ont été institués par les décrets du 21 septembre 1791 et du 19 vendémiaire an IV.

Il appartient au pouvoir législatif de créer des places de commissaire de police dans toutes les villes où il juge leur établissement nécessaire (loi comm., art. 125).

Le même droit appartient au chef du Gouvernement. Mais il ne peut en user qu'avec l'adhésion des Conseils communaux intéressés (*ibid.*).

C'est le Roi qui nomme et qui révoque les commissaires de police. La nomination a lieu sur une liste de deux candidats présentés par le Conseil communal, auxquels le bourgmestre peut en ajouter un troisième (loi comm., art. 123).

« Si l'administration communale refuse, « ou si elle reste en défaut de présenter la « liste des candidats, pendant trente jours à « partir de celui de la réception, constatée « par la corespondance, d'une invitation « faite par le gouverneur, la liste des candi- « dats est formée par la Députation perma- « nente du Conseil provincial.

« Si, parmi les candidats, il s'en trouve un « ou plusieurs qui aient été révoqués de leurs « fonctions de commissaire, le gouverneur « pourra inviter le Conseil à les remplacer « sur la liste dans la quinzaine; à défaut « d'y satisfaire, la Députation permanente « pourra remplacer d'office ces candidats » (loi comm., art. 124).

De ce qu'il appartient au Roi, en vertu de l'article 125 de la loi communale, de créer, du consentement du Conseil communal, les places de commissaire de police, il suit qu'il a le droit de déterminer la rémunération à y attacher (2).

Le Conseil communal n'a pas le droit de révoquer indirectement un commissaire de police en réduisant son traitement sans l'assentiment du Roi. Cet empiètement sur la prérogative royale peut être réprimé par voie d'annulation, même quand la délibération du Conseil est déguisée sous la forme d'une simple disposition budgétaire (3).

(1) Rapport de la section centrale sur la loi du 27 mai 1870, *Doc. parl.*, 1869-1870, p. 364.

(2) Arrêté royal du 16 mai 1888, *Recueil des circul. du min. de la justice*, p. 379.

(3) Arrêtés royaux du 23 mai 1879, du 15 mars 1881, du 16 mai 1888, du 6 mai 1889. Voy. la *Revue comm.*, XIV, 199. et XXI, 324, et la *Revue de l'admin.*, XXXVI, 295.

2. Les commissaires de police ont une double qualité, celle d'agents de la police administrative et celle d'officiers de police judiciaire.

Comme agents de la police administrative ils sont placés sous les ordres du bourgmestre. L'article 127 de la loi communale porte que les commissaires de police et leurs adjoints sont chargés, sous l'autorité du bourgmestre, d'assurer l'exécution des règlements et ordonnances de police locale.

Comme officiers de police judiciaire, ils sont soumis à la surveillance du procureur général (Code d'inst. crim., art. 279).

Ils remplissent, en outre, les fonctions du ministère public près les tribunaux de police. Cette attribution leur est conférée par les textes suivants :

« Les fonctions du ministère public pour « les faits de police seront remplies par le « commissaire de police du lieu où siégera « le tribunal (art. 144).

« Les fonctions du ministère public près « le tribunal de police sont remplies par le « commissaire de police dans les lieux où il « en est établi, et, dans les autres, par le « bourgmestre, qui peut se faire remplacer « par un échevin.

« S'il y a plusieurs commissaires de police, « le procureur général près la Cour d'appel « nomme celui ou ceux d'entre eux qui font « le service.

« En l'absence du commissaire de police, « du bourgmestre et de l'échevin, le procu- « reur général choisit dans le canton un « autre bourgmestre ou échevin » (loi du 18 juin 1869, art. 153).

En leur qualité d'officiers du ministère public, ils sont soumis à la surveillance du ministre de la justice, aux termes de l'article 154 de la loi du 18 juin 1869. Mais leur indépendance est complète à l'égard du procureur du Roi, ils ne sont ni ses délégués ni ses substituts (1)

Font-ils partie de l'ordre judiciaire?

Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi (Constitution, art. 102).

Or, la loi du 18 juin 1869, qui fixe les traitements des juges de paix et de leurs greffiers, n'a pas réglé le traitement des commissaires de police. Le taux de ce traitement est arrêté par le Conseil communal, sous l'approbation du Roi.

Les commissaires de police ne doivent donc pas être considérés comme membres de l'ordre judiciaire, bien qu'ils exercent certaines fonctions judiciaires à titre de leurs fonctions administratives.

3. Les commissaires de police n'exercent leurs fonctions que dans l'étendue de la commune à laquelle ils sont attachés (loi du 19 vendémiaire an IV, art. 10; Code du 3 brumaire an IV, art. 30; Code d'inst. crim., art. 11).

Lorsqu'il y en a plusieurs dans une commune, l'autorité communale assigne à chacun d'eux un arrondissement dans lequel il exerce spécialement son ministère. Ces arrondissements spécialisent leur surveillance, mais ne limitent ni ne circonscrivent leurs pouvoirs respectifs (Code d'instr. crim., art. 12).

4. La loi du 28 pluviôse an VIII avait établi dans les villes de plus de 100,000 habitants des commissaires généraux de police, qui étaient subordonnés aux préfets et au ministre chargé de la police.

Ces fonctionnaires faisaient de la police politique et surveillaient, non seulement les malfaiteurs, mais aussi les fonctionnaires publics, notamment les autorités municipales.

Devenus odieux aux populations, ils ont été supprimés par l'arrêté du 11 octobre 1830, par le motif que leur institution constituait une usurpation sur les pouvoirs municipaux.

Il a été question de les rétablir lorsqu'on a discuté la loi communale de 1836. Mais cette proposition a été écartée : « Il ne faut « plus », disait M. Dumortier, « que le gou- « vernement ait un espion en chef dans « toutes les grandes villes (2). »

Les commissaires de police sont redevenus des fonctionnaires essentiellement communaux.

Lorsqu'il paraît utile de centraliser l'action de la police dans une localité où il y en a plusieurs, il appartient au bourgmestre de désigner, sous l'approbation du Roi, celui d'entre eux auquel les autres seront subordonnés (loi comm., art. 126).

---

(1) Cass., 7 juin 1875, *Pasic.*, 1875, I, 287.

(2) Dumortier, *Moniteur* du 29 février 1836.

Cette désignation, dit la loi, n'a d'effet que pour un an. La désignation d'un commissaire de police en chef ne peut jamais avoir lieu pour un terme plus long.

5. Il peut être nommé par le Conseil communal, sous l'approbation du gouverneur de la province, des adjoints aux commissaires de police (loi comm., art. 125).

L'approbation du gouverneur est requise pour leur imprimer le caractère d'officiers de police judiciaire.

Les adjoints sont chargés, sous l'autorité du bourgmestre, d'assurer l'exécution des règlements et ordonnances de police locale (art. 127).

Il appartient exclusivement au bourgmestre de régler leur service et leurs attributions; le Conseil communal est sans compétence à cet égard (1).

En tant qu'officiers de police judiciaire, les adjoints sont placés sous l'autorité du commissaire de police et exercent les fonctions que celui-ci leur délègue. Toutefois le droit de requérir l'application des lois pénales devant les tribunaux de police n'est pas susceptible de leur être délégué, tous les officiers du ministère public devant tenir leur nomination du Roi (loi comm., art. 125; loi du 18 juin 1869, art. 153).

Le Conseil communal peut supprimer les fonctions d'adjoint, lorsqu'il ne les juge plus nécessaires.

Les commissaires adjoints sont toujours révocables par le Conseil, sous l'approbation du gouverneur (loi comm., art. 125).

6. Le bourgmestre peut suspendre les commissaires de police de leurs fonctions pendant quinze jours au plus, à charge d'en donner immédiatement connaissance au gouverneur de la province.

Celui-ci peut ordonner la suspension pendant un mois, à la charge d'en informer, dans les 24 heures, les ministres de la justice et de l'intérieur (loi comm., art. 123).

Les commissaires de police n'exercent certaines fonctions judiciaires, notamment celles d'officier du ministère public près les tribunaux de police, qu'à raison des fonctions administratives dont ils sont revêtus, ainsi que l'énonce formellement l'article 279 du Code d'instruction criminelle.

C'est pourquoi la suspension, qu'elle soit décrétée par le bourgmestre ou par le gouverneur, fait cesser, pendant sa durée, toutes les fonctions du commissaire de police (loi du 30 décembre 1887, art. 25; loi comm., art. 123). — Nulle peine ne peut être établie ou appliquée qu'en vertu d'une loi (Constitution, art. 9).

Le bourgmestre a le droit, aux termes de la loi communale, article 123, de suspendre le commissaire de police, mais il excède ses pouvoirs en lui infligeant un blâme, peine disciplinaire non prévue par la loi. Il doit se borner à lui adresser les observations ou les instructions administratives que comporte l'intérêt du service (2).

7. Le bourgmestre, investi du droit de suspendre de leurs fonctions les commissaires de police, peut-il aussi infliger la peine de la suspension aux commissaires de police adjoints?

Cette question a donné lieu à une controverse qui a été tranchée par l'article 26 de la loi du 30 décembre 1887, ainsi conçu :

« Le Conseil communal peut suspendre de « leurs fonctions, pendant un temps qui ne « peut excéder un mois, les adjoints au com- « missaire de police.

« Le bourgmestre peut suspendre de leurs « fonctions, pendant un temps qui ne peut « excéder quinze jours, les adjoints au com- « missaire de police. »

8. « La suspension ne peut être prononcée « ni par le gouverneur ou le bourgmestre « contre le commissaire de police, ni par le « bourgmestre contre les adjoints aux com- « missaires de police à raison de leurs fonc- « tions judiciaires, à moins qu'il ne s'agisse « de la recherche et de la poursuite des con- « traventions » (loi du 30 décembre 1887, art. 27; loi comm., art. 125*bis*).

Les faits répréhensibles dont le commissaire de police ou ses adjoints se rendraient coupables, comme officiers de police judiciaire, à l'occasion de la recherche d'un crime ou d'un délit, relèvent uniquement du pouvoir disciplinaire que le procureur géné-

(1) Arrêté royal du 14 février 1879, *Moniteur* du 19 février.

(2) Arrêté royal du 26 août 1893, *Revue de l'admin.*, XL, 451.

ral et la Cour d'appel exercent à l'égard de tous les officiers de police judiciaire, en vertu des articles 279 et suivants du Code d'instruction criminelle (1).

Le gouverneur et le bourgmestre ne peuvent sévir contre un commissaire ou ses adjoints, pour des faits relatifs à la police judiciaire, que si ces faits ont été commis à l'occasion de la recherche et de la poursuite des contraventions de police.

Le bourgmestre doit veiller à l'exacte et prudente application des règlements de police. Il a le droit d'exiger des officiers chargés de la recherche et de la poursuite des contraventions, d'une part, le zèle et la vigilance nécessaires, et, d'autre part, la modération et la tolérance qui sont opportunes dans certaines circonstances. De là dérive le pouvoir disciplinaire qu'il exerce à l'égard des commissaires de police et de leurs adjoints considérés comme officiers de police judiciaire.

L'action disciplinaire qu'il exerce à l'occasion des contraventions de police n'est pas subordonnée au concours ou à l'adhésion du parquet (2).

9. Les commissaires de police et leurs adjoints prêtent entre les mains du bourgmestre le serment prescrit par le décret du 20 juillet 1831 (arr. roy. du 31 mai 1845).

10. Leur costume est réglé par les arrêtés royaux du 3 décembre 1839 et du 7 février 1859.

COMMISSAIRE SPÉCIAL.

SOMMAIRE.

1. *Le gouvernement peut, dans certains cas, suppléer à l'inaction des autorités communales.*
2. *L'article 88 de la loi communale.*
3. *Étendue des pouvoirs des commissaires spéciaux.*
4. *Des frais engendrés par l'envoi des commissaires spéciaux.*

1 La commune est autonome, indépendante, en ce sens que le pouvoir municipal règle tout ce qui est d'intérêt purement local.

Mais les magistrats communaux sont, en même temps, des agents d'exécution hiérarchiquement subordonnés au pouvoir central.

Les corps municipaux, dit le décret du 14 décembre 1789, ont deux espèces de fonctions à remplir : les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État. Les premières s'exercent sous la surveillance et l'inspection de l'administration supérieure. Les autres sont déléguées aux municipalités, pour les exercer sous l'autorité de l'administration.

La commune est donc émancipée en ce qui concerne ses intérêts propres. Mais, sous un autre rapport, elle n'est qu'une subdivision administrative de l'État, et dans cette subdivision administrative le pouvoir central doit être représenté (3).

Quand les administrations locales refusent ou négligent de s'acquitter des fonctions qui leur sont déléguées par l'administration supérieure, ou quand elles restent en défaut de remplir une obligation qui leur est imposée par la loi, le gouvernement a le droit et le devoir de suppléer à leur inaction.

En pareil cas, l'autorité supérieure est armée des pouvoirs nécessaires à l'effet de rétablir le cours de l'action gouvernementale, qu'une résistance illégale tient en suspens. Ce principe s'impose à tout gouvernement. Aucune entrave ne peut jamais être apportée à l'exercice régulier du pouvoir, et l'administration supérieure doit être à même, le cas échéant, de suppléer sans délai à l'inertie de ses préposés (cass., 16 mars 1882, *Pasic.*, 1882, I, 80).

— En ce qui concerne les mesures d'intérêt purement local, à l'égard desquelles aucun devoir n'incombe légalement aux municipalités, le Gouvernement ne peut agir que par voie de conseil et de persuasion (4).

2. Les voies d'exécution auxquelles l'autorité supérieure a la faculté de recourir pour triompher de l'inertie des autorités locales,

---

(1) Arrêté royal du 27 avril 1891, *Revue de l'admin.*, XXXVIII, 284.

(2) Circulaire min. du 24 mars 1893, insérée dans le *Recueil des circul. du dép. de la justice.*

(3) J.-B. Nothomb, *Ann. parl.*, Ch. des représ., 12 mai 1842.

(4) Il a été jugé, cependant, que quand une administration locale laisse dépérir le patrimoine dont la gestion lui est confiée, quand elle s'abstient de revendiquer un bien appartenant à la commune, l'autorité supérieure a le droit d'agir en son lieu et place (Bruxelles, 10 août 1883, *Pasic.*, 1884, II, 115).

sont réglées par l'article 88 de la loi communale, ainsi conçu :

« Après deux avertissements consécutifs « constatés par la correspondance, le gou- « verneur ou la Députation permanente du « Conseil provincial peut charger un ou plu- « sieurs commissaires de se transporter sur « les lieux, aux frais personnels des auto- « rités communales en retard de satisfaire « aux avertissements, à l'effet de recueillir « les renseignements ou observations deman- « dés, ou de mettre à exécution les mesures « prescrites par les lois et règlements géné- « raux, par les arrêtés et règlements du « Conseil provincial ou de la Députation « permanente du Conseil provincial.

« La rentrée de ces frais sera poursuivie « comme en matière de contributions di- « rectes par le receveur de l'État, sur « l'exécutoire de la Députation ou du gou- « verneur.

« Dans tous les cas, le recours est ouvert « auprès du Gouvernement. »

Les Conseils communaux participent, en qualité d'auxiliaires du Gouvernement, à l'exécution des lois et des règlements d'administration générale (1).

Ils doivent, dès lors, aussi bien que les Collèges échevinaux, être rangés au nombre des autorités communales dont il est question dans l'article 88 de la loi communale et à l'inertie desquelles le Gouvernement a le droit de suppléer par l'envoi d'un commissaire spécial (2).

Il en est de même des secrétaires et des receveurs communaux (3).

3. Il y a lieu à la nomination d'un commissaire spécial lorsque la commune refuse, malgré des avertissements réitérés, d'exécuter le mandat qu'elle a reçu du législateur. A ce rouage qui ne fonctionne pas, le Gouvernement en substitue un autre plus souple et plus docile. Le commissaire spécial n'est donc pas l'agent de la commune, il est le délégué du pouvoir central exécutif, c'est-à-dire d'un pouvoir supérieur et dominant. Dès l'instant qu'il est nommé, le Conseil communal n'a plus à délibérer, ni le Collège à exécuter, et, par suite, il n'y a pas lieu de soumettre à l'approbation de la Députation permanente les mesures que le commissaire spécial a prises d'office, non pas en leur nom, mais au nom du Gouvernement. Il est impossible, en effet, de subordonner le pouvoir dont est investi un délégué spécial et direct à l'autorisation préalable de délégués d'un ordre inférieur.

Il a été jugé, par application de ces principes, que le commissaire spécial qui a fait choix d'un terrain pour y établir une école communale, et qui a obtenu du roi l'autorisation d'en poursuivre l'acquisition par voie d'expropriation, est suffisamment autorisé à agir en justice au lieu et place de la commune inactive ou opposante, sans être tenu de se pourvoir de l'autorisation de la Députation permanente (cass., 13 mai 1882, *Pasic.*, 1882, I, 132).

La même solution s'impose par parité de motifs dans tous les cas où un commissaire spécial est substitué à la commune inactive ou récalcitrante. S'il s'agit, par exemple, d'acquérir un terrain à l'amiable pour y construire une école, le commissaire spécial peut passer l'acte d'achat, arrêter les plans et devis et procéder aux autres mesures d'exécution, sans être obligé de se munir de l'autorisation de la Députation permanente. Dès l'instant que l'autorité communale se met, par son inertie, en opposition avec la volonté du législateur, le mandat légal dont elle était investie prend fin, et le Gouvernement, qui est responsable de l'exécution des lois, peut déléguer, par l'intermédiaire du gouverneur, un commissaire spécial qui agit en son nom avec plein pouvoir et dont les actes échappent au contrôle de la Députation permanente, autorité subalterne et subordonnée.

— La loi n'ouvre pas de recours contre les actes du commissaire spécial. Mais il appartient au gouverneur, qui est responsable des faits de son délégué, de définir et limiter ses pouvoirs, de stipuler, par exemple, que les décisions prises par ce délégué seront soumises à son approbation avant d'être mises à exécution.

Ce tempérament donne satisfaction à tous les intérêts et prévient les mesures abusives auxquelles le commissaire spécial pourrait se laisser entraîner par excès de zèle.

— Le mandat donné à un commissaire spécial lui confère le pouvoir de prendre

(1) Voy. l'article Conseil communal, no 31.

(2) La thèse contraire a été soutenue par M. Woeste, Ch. des représ., 19 mars 1885, *Ann. parl.*, p. 835.

(3) Dépêche du ministre de l'int., du 17 décembre 1879, *Revue de l'admin.*, 1880, p. 166.

toutes les mesures d'exécution que ce mandat comporte, sans qu'une indication détaillée soit indispensable (1).

Le commissaire spécial chargé de faire exécuter des travaux au lieu et place de l'autorité communale a, notamment, le droit de délivrer des mandats sur la Caisse communale, aux fins de payer ces travaux, alors même que sa commission ne mentionnerait pas qu'il a le droit de mandater (2).

4. L'article 88 de la loi communale ne met à la charge personnelle des autorités récalcitrantes que les frais occasionnés par le *transport* des commissaires spéciaux, et non les dépenses résultant de l'exécution des mesures qu'ils prennent en acquit de leur mission (3).

La loi dit que la rentrée des frais engendrés par l'envoi des commissaires spéciaux sera *poursuivie* comme en matière de contributions directes, sur l'exécutoire de la Députation et du gouverneur.

Or, les règles relatives à la perception des impôts directs et à la juridiction appelée à en connaître forment un système complet, un tout indivisible.

Concluons-en que les oppositions formées contre les contraintes décernées à l'occasion de l'envoi des commissaires spéciaux doivent être jugées administrativement. Mais la loi désigne ici un juge spécial. Ce n'est pas devant la Députation permanente (qui, dans la plupart des cas, serait à la fois juge et partie), c'est devant le Roi que les oppositions doivent être portées : « Dans tous les « cas », dit l'article 88 de la loi communale, « le recours est ouvert auprès du Gouver- « nement. »

Le recours au Roi a été adopté sur la proposition de M. Rogier, qui l'a justifié dans les termes suivants : « Dans le plus grand « nombre de cas, le commissaire sera envoyé « par la Députation ; dès lors, elle devien- « drait juge dans sa propre cause, s'il y avait « réclamation ; si le commissaire est envoyé « par le gouverneur, il ne conviendrait pas « qu'elle donnât gain de cause à l'officier « municipal contre le gouverneur... Elle « n'oserait pas, dans beaucoup de circons- « tances, déclarer que le gouverneur a tort. « Le recours au Roi offre plus de garanties... « On parle du recours aux tribunaux, mais « cette garantie serait contraire aux intérêts « des agents communaux ; quel est le bourg- « mestre qui, pour 10 ou 12 francs, recourra « aux tribunaux ? Le recours au Roi obvie « à tous les inconvénients en maintenant « intacte la séparation des pouvoirs (4). »

Le recours au Roi est ouvert toutes les fois que l'opposant soutient qu'on lui réclame un compte de frais exagéré ou qu'il prétend n'avoir pas donné lieu par sa négligence à l'envoi d'un commissaire spécial (5).

Lorsqu'il critique la légalité de la mesure administrative qui a été l'occasion de l'envoi du commissaire spécial, le droit commun reprend son empire et il appartient aux tribunaux de trancher la question (6).

COMMISSIONS MÉDICALES.

Voy. l'article POLICE SANITAIRE, n° 4.

COMMISSIONS EXTRAORDINAIRES.

Voy. l'article POUVOIR JUDICIAIRE, n°s 27 et 28.

COMPÉTENCE.

SOMMAIRE.

CHAPITRE Ier. — NOTIONS GÉNÉRALES.

1. *Notion de la juridiction et de la compétence.*
2. *Distinction entre la juridiction gracieuse et la juridiction contentieuse.*
3. *Les réclamations contre les actes administratifs s'appuient soit sur un intérêt froissé, soit sur la lésion d'un droit acquis.*

CHAPITRE II. — HISTORIQUE.

4. *Sous l'ancien régime, l'administration pure et la juridiction contentieuse étaient confondues.*
5. *L'Assemblée nationale a séparé les fonctions administratives et les fonctions judiciaires.*

(1) Dépêche du ministre de l'int., du 24 octobre 1854 ; DE GRONCKEL, *Hospices civils*, p. 280.

(2) *Revue de l'admin.*, XXXVII, 145.

(3) Circulaire du 27 juin 1879, *Revue de l'admin.*, XXVI, 494.

(4) Voy. le *Moniteur* du 25 février 1836, séance de la Chambre.

(5) *Revue de l'admin.*, XXXV, 388.

(6) Termonde, 29 avril 1880, *Pasic.*, 1880, III, 273.

1. La loi confère une juridiction toutes les fois qu'elle donne le droit d'appliquer les lois aux cas particuliers par des décisions dont elle règle la forme et qu'elle prend l'engagement de faire exécuter.

La compétence est la mesure de la juridiction.

2. Il y a deux espèces de juridiction : la juridiction volontaire ou gracieuse, et la juridiction contentieuse.

Le juge, dit Henrion de Pansey (en traitant des pouvoirs qui appartiennent aux tribunaux judiciaires), exerce la juridiction contentieuse toutes les fois qu'il prononce sur des intérêts opposés, après débat contradictoire entre deux parties, dont l'une a cité l'autre à son tribunal.

Mais tout ce qu'un juge fait sur la demande d'une seule personne, ou sur celle de plusieurs d'accord entre elles et sans contradiction, appartient à la juridiction volontaire (1).

D'après cela, la juridiction contentieuse n'existe qu'*inter invitos et litigantes.* Elle implique l'existence d'un débat contradictoire, dont les formes sont tracées par le Code de procédure civile et qui se termine par une sentence déclarative du droit des parties.

Elle requiert donc des conditions de forme et de fond. Il faut qu'il y ait une *litiscontestatio,* un échange de conclusions entre deux plaideurs : voilà la forme. Il faut, de plus, que le juge rende une sentence *déclarative* du droit des parties : voilà le fond et l'essence même de la juridiction contentieuse.

Ces notions sont rigoureusement exactes en tant qu'il s'agit de la juridiction des tribunaux judiciaires.

On ne peut les transporter dans le domaine de la juridiction administrative qu'avec certains tempéraments.

Lorsqu'un procès se meut devant les tribunaux judiciaires, on voit toujours apparaître deux adversaires qui se combattent dans les formes sacramentelles tracées par le Code de procédure civile.

Mais la nature des intérêts qui sont en conflit devant les tribunaux administratifs ne s'accommode pas des formes lentes et solennelles de la procédure civile. Les droits et les obligations dont connaissent les juges administratifs ont toujours un caractère politique ou social. La décision doit être rapide et la procédure rudimentaire. En matière de comptabilité, d'impôts, de milice, de garde civique, le réclamant n'a d'autre adversaire que l'administration elle-même, qui est à la fois juge et partie. Les questions à résoudre sont contentieuses ou judiciaires de leur nature et, néanmoins, les sentences ne sont pas précédées d'un débat *inter invitos et litigantes.*

Il faut donc, lorsqu'on recherche si une décision administrative rentre dans le domaine de la juridiction contentieuse, s'attacher principalement à la nature intrinsèque de cette décision.

Est-elle déclarative de droit, elle se range dans la catégorie des actes véritablement contentieux, lors même qu'elle n'aurait pas été précédée d'un débat contradictoire, lors même qu'elle n'aurait pas été provoquée par

(1) HENRION DE PANSEY, *de l'Autorité judiciaire,* ch. XVIII.

la réclamation expresse et formelle d'une partie intéressée.

Nous citerons comme exemple les arrêts de la Cour des comptes. Cette Cour se saisit d'office de l'examen des comptes des comptables publics; elle recherche et se fait remettre elle-même, et comme elle le trouve convenable, tous les renseignements dont elle croit devoir s'entourer; elle statue sans avoir entendu ni conclusions ni plaidoiries. On la considère néanmoins comme un véritable corps de judicature. Les arrêts qu'elle rend ont le même caractère contentieux que les sentences des tribunaux ordinaires (1). Voyez l'article COUR DES COMPTES.

Nous citerons dans le même ordre d'idées les décisions par lesquelles les Conseils provinciaux vérifient les pouvoirs de leurs membres et statuent, comme le porte l'article 254 des lois électorales, sur les *contestations* qui s'élèvent à ce sujet. Ces décisions participent du caractère des sentences judiciaires.

Citons encore les décisions que prennent les Députations permanentes des Conseils provinciaux lorsqu'elles statuent sur la validité des élections communales et sur les *pouvoirs des membres élus* (lois élect., art. 263).

Il n'est pas requis que ces décisions soient provoquées par une réclamation formelle. Elles ne sont pas précédées d'un débat contradictoire. Elles participent, néanmoins, de la nature des jugements proprement dits, tellement qu'elles doivent être motivées et prononcées en séance publique (loi du 30 décembre 1887, art, 4).

Tracer une ligne de démarcation rigoureuse entre les actes d'administration pure et les décisions contentieuses est chose impossible. Il y a des actes d'une nature mixte, qui sont un mélange d'administration gracieuse et de contentieux.

Citons, à titre d'exemple, les comptes des communes et des établissements de bienfaisance.

Le compte d'administration que le Collège échevinal soumet chaque année au Conseil communal est un acte d'administration pure.

Le compte de deniers du receveur, compte qui a pour objet d'établir la situation de sa caisse, est également un acte d'administration. Le receveur, en présentant son compte, n'agit pas en justice, il ne demande de condamnation à charge de personne.

La Députation permanente est appelée à approuver ce compte (2). Elle procède sans débat contradictoire, sans *litiscontestatio;* elle s'éclaire uniquement par voie d'enquête administrative et de correspondance.

Il est certain cependant qu'un élément contentieux se mêle à cette procédure. La décision par laquelle la Députation proclame que le receveur est quitte, en avance ou en débet, participe, dans une certaine mesure, de la nature des jugements.

Il ne s'ensuit pas que les arrêtés de compte soient régis par les mêmes principes que les jugements proprement dits. La Députation permanente, ne tenant pas d'audience, n'est pas obligée de siéger publiquement comme les tribunaux judiciaires. Ses décisions ne sont pas soumises au contrôle de la Cour de cassation; il faudrait, pour rendre un pareil recours recevable, un texte formel. Or, ce texte n'existe pas.

La juridiction que la Députation permanente exerce en matière d'impositions communales directes fournit un autre exemple.

Les décisions qu'elle rend sur les réclamations des contribuables sont d'une nature mixte, à la fois administrative et contentieuse.

Sont-elles sujettes au recours en cassation?

Anciennement, ce recours n'était pas admis (3).

Mais on a compris que l'élément contentieux a ici un caractère prépondérant, et la loi du 22 juin 1877, article 16, a expressément décidé que les dispositions légales concernant le recours en cassation contre les décisions des Députations permanentes en matière de contributions directes au profit de l'État sont rendues applicables aux impositions communales.

Aucun texte ne déclare que la publicité des audiences est obligatoire pour les Députations permanentes lorsqu'elles statuent sur les réclamations en matière fiscale. Néanmoins, la jurisprudence admet que leurs décisions doivent dans ce cas être prononcées

(1) Cass., 2 janvier 1852, *Pasic.*, 1852, I, 265, et 2 janvier 1880, *Pasic.*, 1880, 1, 52.

(2) Voy. l'article COMPTABILITÉ COMMUNALE, nº 3

(3) Cass., 17 decembre 1867, *Pasic.*, 1867, I, 21

en séance publique, conformément à l'article 97 de la Constitution (1).

On voit, par ces exemples, que la limite entre les actes purement administratifs et les décisions contentieuses est variable et incertaine. Certains actes ont un caractère mixte et ambigu. Chacun d'eux est gouverné par des règles spéciales, que le législateur a fixées arbitrairement, sans formuler des principes généraux et absolus.

3. L'administration, qui n'est que la puissance exécutive en action, est investie du droit d'appliquer aux cas particuliers les lois d'intérêt général.

Tant que les décisions de l'administration active ne soulèvent pas de contradiction, sa juridiction demeure volontaire ou discrétionnaire.

Il n'en est plus de même quand ces décisions se heurtent à des résistances et provoquent des réclamations. Le caractère de la juridiction administrative se modifie sous l'influence de la contradiction qui lui est opposée; de gracieuse qu'elle était, elle devient contentieuse : « *Voluntaria jurisdic-* « *tio transit in contentiosam interventu justi* « *adversarii.* »

Cette opposition fait naître un litige. L'administration devient partie en cause. Il faut qu'un juge désigné par la loi, soit dans l'ordre judiciaire, soit dans le sein de l'administration elle-même, dise droit et termine la contestation.

Les réclamations auxquelles donnent lieu les actes de l'administration active s'appuient tantôt sur un simple intérêt froissé, tantôt sur la lésion d'un droit acquis.

Quand l'administration exerce une autorité purement discrétionnaire, quand, par exemple, elle accorde ou refuse des permissions ou des concessions, qu'elle règle les conditions d'une autorisation de bâtir, etc., il se peut que ses decisions froissent les convenances ou les intérêts des administrés, sans léser les droits formels, les droits acquis dérivant pour eux des lois ou des règlements.

Si des réclamations surgissent, les réclamants chercheront à établir que leur intérêt individuel a été sacrifié à tort aux prétendues exigences de l'intérêt public. Ils devront s'adresser, au nom de l'équité, à l'administration elle-même, à l'administration mieux informée, et solliciter par la voie gracieuse la réformation ou l'annulation de l'acte qui froisse leurs convenances.

Il peut arriver que l'autorité administrative, chargée de veiller à l'exécution des lois, les applique faussement et lèse les droits acquis des administrés, droits résultant de la loi, d'un titre ou d'un contrat.

En pareil cas, les réclamants ne sollicitent pas une grâce, une faveur; ils demandent que justice leur soit rendue.

Les réclamations de cette espèce se poursuivent par la voie contentieuse. Elles donnent naissance à de véritables procès qui se meuvent entre l'administration représentant l'intérêt général, d'une part, et le particulier qui défend son droit méconnu, d'autre part.

En principe, les plaintes des individus dont les droits sont lésés doivent être portées devant les tribunaux, l'office de ceux-ci étant d'ordonner le redressement des griefs ou des entraves apportées à l'exercice des droits privés.

Mais ce principe théorique n'a pas été sanctionné d'une manière absolue par notre Constitution. Il a paru nécessaire de laisser, dans bien des cas, à l'administration elle-même, fonctionnant comme autorité judiciaire, le soin de réformer et de corriger, par voie d'examen et de sentence, les erreurs et les torts de l'administration active, notamment en fait d'impôts, de milice, de comptabilité publique, etc.

Dans ces matières, les administrateurs rendent des sentences déclaratives de droit, et ils exercent réellement une portion de la puissance judiciaire. « L'administration », dit, à ce sujet, Henrion de Pansey, « règle, « dispose, ordonne, mais jamais elle ne juge, « et s'il arrive qu'un administrateur rende « un jugement, c'est comme investi de l'au- « torité judiciaire en cette partie (2). »

Il importe de ne pas confondre les actes d'administration pure avec les décisions administratives qui ont un caractère contentieux. Les premiers sont susceptibles d'être rétractés ou modifiés par l'administration mieux informée. Il en est autrement des décisions contentieuses. Elles ont, comme les jugements des tribunaux ordinaires, l'autorité de la chose jugée. La juridiction des

(1) Voy. l'article TAXES COMMUNALES, nos 34 et 35.

(2) HENRION DE PANSEY, *des Justices de paix*, ch. XXVII.

fonctionnaires ou des corps de qui elles émanent est désormais épuisée. Il ne leur est pas permis de statuer une seconde fois sur la même réclamation.

Quand, par exemple, la Députation permanente, statuant en degré d'appel, a déterminé le montant de la somme due par un établissement industriel à raison de dégradations causées par ses transports à un chemin vicinal, et qu'à défaut de recours au Roi, sa décision est passée en force de chose jugée, elle n'a pas le droit de statuer sur une nouvelle requête tendant à obtenir le dégrèvement de la taxe définitivement fixée (1).

La question de savoir si un acte administratif est susceptible d'être attaqué par la voie contentieuse est quelquefois difficile à résoudre. Le droit acquis et le simple intérêt se touchent de près, et l'on croit apercevoir la lésion d'un droit là où il n'y a qu'un intérêt méconnu ou froissé.

Citons quelques exemples :

I. L'autorité communale puise dans la loi des 16-24 août 1790 le droit de faire évacuer les maisons, logements et bouges dont la malpropreté ou le défaut d'aérage compromettent la salubrité publique.

Il se peut qu'elle use de ce pouvoir discrétionnaire avec peu de discernement. Le propriétaire qui prétend que sa maison n'est pas insalubre est-il recevable à se pourvoir devant les tribunaux ? Comme il n'incrimine pas la légalité, mais seulement la convenance et l'opportunité de la mesure prise par l'administration, on décide que la réformation de cette mesure échappe, par sa nature, au contrôle du pouvoir judiciaire et rentre dans les attributions essentielles de l'autorité administrative elle-même (cass., 6 février 1851, *Belg. jud.*, t. IX, p. 860).

II. Le soin d'ordonner la démolition des bâtiments menaçant ruine est un des objets que la loi des 16-24 août 1790, titre XI, art. 1er, confie à la vigilance des municipalités. Il n'appartient donc qu'à cette autorité de décider si des bâtiments menacent ruine et si la sécurité publique exige qu'ils soient démolis. De pareilles décisions échappent au contrôle des tribunaux, et les réclamations des intéressés ne peuvent être appréciées que par l'administration (cass., 17 juin 1861, *Pasic.*, 1861, I, 339).

(1) Mesdach de ter Kiele, *Pasic.*, 1885, I, 71.

III. Il résulte de l'article 96 de la loi communale que le Collège des bourgmestre et échevins est chargé de rechercher quelles sont les personnes notoirement livrées à la débauche. Lorsqu'il ordonne l'inscription d'une femme sur le registre des prostituées, il fait un acte de juridiction qui rentre dans la sphère de ses attributions exclusives. Cet acte échappe, par sa nature, au contrôle du pouvoir judiciaire. Une femme soumise à la police des mœurs et poursuivie du chef d'avoir contrevenu à un règlement sur la matière ne peut donc exciper devant le juge de ce qu'elle a été portée indûment sur le registre des prostituées (cass., 19 décembre 1887, *Pasic.*, 1888, I, 43).

CHAPITRE II.

HISTORIQUE.

4. Avant 1789, la souveraineté était mal définie, les pouvoirs publics n'étaient pas séparés.

Il existait des corps mixtes, dont les attributions étaient un mélange d'administration pure et de contentieux.

Tels étaient les bureaux des finances, présidés par les trésoriers de France, qui administraient les domaines, la voirie et les finances, et qui, de plus, jugeaient les contestations relatives à ces matières.

Telles étaient aussi les maîtrises des eaux et forêts, qui aménageaient les bois et en vendaient les coupes, et qui, en outre, connaissaient des délits de chasse et des infractions forestières.

D'un autre côté, les tribunaux, et surtout les Parlements, s'immisçaient dans l'administration en faisant, à l'occasion des procès qui leur étaient soumis, de véritables règlements généraux.

Enfin, le Roi évoquait souvent la connaissance des affaires qui étaient. par leur nature, de la compétence des tribunaux et les décidait en Conseil d'État comme souverain juge. Le droit de juger était considéré comme inhérent à celui de commander, et, au sommet de la hiérarchie, le Roi, généralissime de toutes les armées, était, en même temps, juge en dernier ressort de toutes les affaires litigieuses.

Dans les anciens Pays-Bas, le Prince était également le chef suprême de l'armée et le juge souverain. Charles le Téméraire présidait souvent le Grand Conseil de Malines,

siégeant sur son fauteuil ducal, une couronne d'or sur la tête et le glaive dans la main.

5. En 1789, l'Assemblée nationale française entreprit de refondre entièrement l'organisation des pouvoirs publics. Elle commença par supprimer les autorités anciennes. Celles qui avaient pour objet l'administration proprement dite furent abolies par le décret du 22 décembre 1789. Celles qui avaient spécialement pour objet la juridiction contentieuse le furent par le décret des 7-12 septembre 1790.

Le terrain ainsi déblayé, il fallut créer des institutions nouvelles. L'Assemblée nationale établit parallèlement une hiérarchie administrative et une hiérarchie judiciaire, analogues à celles qui existent encore aujourd'hui.

Pour rendre son œuvre complète et durable, elle aurait dû délimiter avec précision la compétence respective de ces autorités nouvelles et assurer leur indépendance réciproque.

Elle se contenta de décider quelques points spéciaux. Elle statua, par exemple, que les réclamations en fait de contributions directes seraient jugées administrativement, et que les actions en matière de contributions indirectes demeureraient dans le domaine des tribunaux; que l'administration en matière de grande voirie appartiendrait aux corps administratifs, et la police de conservation aux juges ordinaires (1).

Mais elle ne sut pas, ou peut-être ne voulut pas formuler des règles générales de compétence, et cette omission favorisa les empiètements de l'administration dans le domaine du pouvoir judiciaire.

D'un autre côté, l'Assemblée avait proclamé le principe fondamental de la séparation des pouvoirs publics : « Les fonctions « judiciaires », dit la loi des 16-24 août 1790, titre II, article 13, « sont distinctes et demeu- « reront toujours séparées des fonctions « administratives. »

La séparation des pouvoirs implique leur indépendance respective. Il fallait déduire les conséquences pratiques de ce principe abstrait. L'Assemblée ne les déduisit pas toutes. Elle ne fit rien pour garantir l'indépendance des tribunaux, mais elle prit des précautions nombreuses pour protéger l'administration contre les empiètements des tribunaux.

Par son décret du 22 décembre 1789, section III, article 7, elle disposa que les administrations de département et de district ne pourraient être *troublées* dans l'exercice de leurs fonctions par aucun acte du pouvoir judiciaire.

La loi des 16-24 août 1790, titre II, article 13, défendit également aux juges, à peine de forfaiture, de *troubler*, de quelque manière que ce fût, les opérations des corps administratifs, ni de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.

Enfin, la Constitution du 3 septembre 1791 leur fit itérative défense d'*entreprendre* sur les fonctions administratives ou de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions (tit. III, chap. V, art. 3).

Ce luxe de précautions s'explique par des considérations historiques. Sous l'ancienne monarchie française, les Parlements et les autres corps judiciaires avaient absorbé par des usurpations successives une partie notable du pouvoir exécutif. L'Assemblée nationale coupa court à cet abus en portant les lois que nous venons de citer et ferma ainsi les voies que le pouvoir judiciaire s'était ouvertes pour envahir le domaine de l'administration.

Mais, dit Cormenin, elle se laissa dominer trop fortement par la crainte de retrouver les anciens Parlements dans les tribunaux. Elle ne songea qu'aux besoins et aux alarmes de sa politique, et, comme le prouve l'enchaînement des mesures que nous allons rappeler, elle oublia les nécessités de la justice.

6. Pendant les terribles années qui suivirent 1789, l'exécution des mesures révolutionnaires fut d'abord entravée par des recours judiciaires.

On crut qu'il était nécessaire, pour rendre plus rapide la transformation de l'ordre social, d'énerver l'action des tribunaux. On y pourvut par la loi du 16 fructidor an III, qui annula toutes les procédures et même tous les jugements intervenus dans les tribunaux ordinaires contre les membres des corps administratifs sur réclamations d'objets saisis, sur les taxes révolutionnaires, ou sur répétition de sommes et effets versés au

(1) Décret des 7-11 septembre 1790, art. 1er, 2, 6.

Trésor public, et qui, pour l'avenir, défendit aux tribunaux *de connaître des actes de l'administration, quels qu'ils fussent.*

— Ces prohibitions mal définies, commentées et développées ingénieusement par la doctrine et la jurisprudence, ont accru, outre mesure, le domaine des juridictions administratives aux dépens des attributions légitimes des tribunaux judiciaires. L'administration française s'est, petit à petit, arrogé le droit de juger elle-même toutes ou presque toutes les réclamations des particuliers dont ses actes froissent ou lèsent les intérêts et les droits.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler les circonstances qui, antérieurement à l'année 1815, ont favorisé les accroissements graduels de cette compétence exceptionnelle.

Lors de la saisie et de la vente des biens du clergé et des émigrés, les administrations locales et départementales, qui avaient procédé aux adjudications, furent chargées de résoudre les difficultés qui s'élevaient sur le sens des actes de vente (1).

Cette disposition exceptionnelle, qui ne concernait primitivement que les biens dits *nationaux*, fut généralisée par la loi du 28 pluviôse an VIII, qui chargea les Conseils de préfecture de prononcer sur le contentieux des domaines nationaux, sans exception (2).

Encore aujourd'hui, en France, c'est aux Conseils de préfecture qu'il appartient de prononcer en premier degré, et sauf recours au Conseil d'État, sur tout le contentieux relatif aux ventes des domaines nationaux (3).

— La loi du 13 frimaire an VIII, article 4, avait donné qualité à l'administration pour vider elle-même tout différend relatif aux marchés et aux contrats de fournitures passés par le Gouvernement.

Cette mesure exceptionnelle, prise en temps de guerre pour protéger l'administration contre les tromperies des fournisseurs, est devenue avec le temps une règle de droit commun. Aujourd'hui, en France, tous les contrats passés par le Gouvernement avec des particuliers sont lettres closes pour les tribunaux.

— En s'emparant des biens des corporations (*biens nationaux*), l'État s'était engagé à payer les dettes qui les grevaient.

La loi du 24 août 1793 chargea les administrations locales de liquider ces dettes et leur conféra ainsi le pouvoir de statuer sur les contestations que soulèverait la liquidation.

L'exception s'est élargie peu à peu, et il est aujourd'hui de jurisprudence, du moins en France, que la liquidation des créances à la charge du Gouvernement est dans le domaine exclusif des juridictions administratives.

— La loi des 6-11 septembre 1790, article 6, avait remis aux tribunaux ordinaires le soin de réprimer les contraventions aux lois et règlements sur la voirie. L'administration proprement dite, c'est-à-dire la construction et l'entretien des chemins publics, était seule laissée aux corps administratifs.

La loi du 28 pluviôse an VIII abolit implicitement cette distinction, en statuant que les Conseils de préfecture prononceraient désormais sur les *difficultés* en matière de grande voirie.

L'autorité administrative prit texte de cette rédaction pour s'arroger le droit de prononcer elle-même les pénalités en matière de grande voirie, et finalement cette prétention fut consacrée par la loi du 29 floréal an X.

— En même temps qu'on défendait aux tribunaux de connaître des *actes* administratifs, on leur défendait de juger les *administrateurs* eux-mêmes. D'après la loi des 7-14 août 1790, aucun administrateur ne pouvait être traduit devant les tribunaux, pour raison de ses fonctions publiques, à moins d'y avoir été renvoyé par l'autorité administrative supérieure.

C'était, en fait, soustraire à la connaissance des tribunaux les délits commis par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette irresponsabilité fut bientôt considérée comme la conséquence naturelle et logique du principe de la séparation des pouvoirs publics, et l'article 75 de la Constitution du 22 frimaire an VIII la consacra définitivement.

(1) Lois des 28 octobre-5 novembre 1790, titre III, art. 15, et du 1er fructidor an III, article unique.

(2) Les ventes nationales, dit Laferrière, telles qu'elles se pratiquaient sous la Révolution, constituaient de véritables actes de puissance publique; c'est à ce titre qu'elles échappaient à la compétence des tribunaux judiciaires et que l'administration revendiquait le pouvoir de prononcer, soit entre l'État et l'acquéreur, soit entre l'acquéreur et les tiers (*Jurisp. admin.*, I, p. 506).

(3) Cormenin, *Questions de droit administratif*, vo *Domaines nationaux.*

En résumé, le législateur, poussant à l'extrême les applications du principe de la séparation des pouvoirs, avait défendu aux tribunaux d'apprécier la légalité des actes de l'administration et de juger la personne des administrateurs.

Les publicistes français, déduisant de ces lois de circonstance une théorie absolue, enseignent unanimement que les erreurs de l'administration active ne peuvent être réformées que par des juridictions prises dans le sein de l'administration elle-même.

Sans la justice administrative, dit Laferrière, l'administration deviendrait impossible ou serait forcée de se soumettre au pouvoir judiciaire, qui aurait le droit de prononcer entre elle et les citoyens.

Si l'autorité judiciaire, dit Vivien, avait autorité soit sur les actes, soit sur la personne des administrateurs, elle pourrait absorber l'administration.

Ces appréhensions ne sont guère justifiées par les faits. Les tribunaux belges ont recouvré depuis 1831 la connaissance de presque toutes les contestations qui s'élèvent entre l'État et les particuliers, le droit d'apprécier la légalité des actes administratifs, et celui de juger les délits imputés aux fonctionnaires publics.

L'administration, dépouillée de presque toutes les attributions contentieuses dont elle s'était emparée pendant les luttes sociales qui ont marqué la fin du siècle dernier, a néanmoins conservé sa complète autonomie.

Le pouvoir judiciaire l'arrête et la contient quand elle excède la limite de ses droits, mais il a si peu tenté de la soumettre ou de l'absorber que, depuis soixante ans, le tribunal des conflits n'a qu'une existence nominale et que la procédure des conflits n'est pas même organisée.

CHAPITRE III.

PRINCIPES DE COMPÉTENCE ÉTABLIS PAR LA CONSTITUTION.

7. Les articles 92 et 93 de la Constitution sont ainsi conçus :

« Art. 92. Les contestations qui ont pour « objet des droits civils sont exclusivement « du ressort des tribunaux.

« Art. 93. Les contestations qui ont pour « objet des droits politiques sont du ressort « des tribunaux, sauf les exceptions établies « par la loi. »

Quand il y a lésion d'un droit acquis, le recours est ouvert devant le pouvoir judiciaire, exercé par les Cours et tribunaux. Voilà la règle. Cette règle ne fléchit jamais quand le droit lésé est un droit civil. Elle admet des exceptions possibles quand la contestation a pour objet des droits politiques ou sociaux.

Il résulte de l'énoncé même de ce principe que tout droit quelconque doit, au point de vue de la compétence, se ranger soit dans la catégorie des droits civils, soit dans celle des droits politiques.

On ne doit pas conclure de ces textes que toutes les questions contentieuses sont du ressort des tribunaux. Admettre l'affirmative serait transporter l'administration tout entière dans le domaine du pouvoir judiciaire.

Au Roi appartient le pouvoir exécutif. Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. Tout ce qui concerne l'exécution de ces règlements est réservé au pouvoir administratif qui, nécessairement aussi, doit avoir le droit d'écarter les obstacles qui entravent les mesures d'exécution et de statuer sur les oppositions et les réclamations auxquelles ces mesures peuvent donner lieu (1).

C'est ce qui a fait dire à Henrion de Pansey que pourvoir par des ordonnances à l'exécution des lois, c'est administrer, et que statuer par des décisions sur les réclamations auxquelles ces ordonnances donnent lieu, c'est encore administrer.

Les droits que les citoyens exercent en qualité d'agents ou délégués du pouvoir exécutif et qui n'affectent que des intérêts généraux ou collectifs demeurent donc, par leur nature propre, en dehors de l'action des tribunaux. La connaissance des conflits nés à l'occasion des droits de cette espèce appartient par essence à l'autorité administrative, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, consacré par les articles 26, 29, 30, 31, 63, 64, 67 et 90 de la Constitution (2).

L'indépendance de cette autorité, dans la sphère de ses attributions, implique le pouvoir exclusif de statuer sur les oppositions que rencontrent les mesures qu'elle a décrétées. S'il en était autrement, le pouvoir

(1) Cass., 25 juin 1840, *Pasic.*, 1839-1840, p. 409.
(2) Cass., 9 février 1891, *Pasic.*, 1891, I, 70.

exécutif ne serait qu'un pouvoir dépendant et subordonné au pouvoir judiciaire.

Quand, par exemple, l'autorité provinciale a voté les fonds nécessaires au fonctionnement du parquet d'une justice de paix ou d'un autre office public, l'intérêt que sa décision met en jeu n'est pas un intérêt individuel ou privé. Les tribunaux sont incompétents pour censurer cette décision et pour rectifier le chiffre de la dépense que l'administration a autorisée. Il n'est pas en leur pouvoir de statuer sur la légalité, sur l'utilité ou sur la quotité de cette nature de dépenses et de contraindre l'autorité provinciale à les solder.

C'est ce qui a été jugé dans l'espèce suivante :

L'officier du ministère public près le tribunal de police de Bruxelles avait assigné la province de Brabant en payement d'une somme de 927 francs, pour être à même de solder complètement les dépenses de son parquet. La somme que le Conseil provincial avait votée pour cet objet n'avait pas été suffisante, et il fondait sa réclamation sur l'article 69 de la loi provinciale, portant que le Conseil provincial est tenu de porter à son budget les menues dépenses des justices de paix.

Il obtint gain de cause devant le tribunal de première instance de Bruxelles. Mais ce jugement a été cassé : « Attendu », dit l'arrêt, « que la disposition invoquée a pour objet « de faciliter la marche du service public de « la justice; qu'elle ne vise que ce service et « qu'elle n'ouvre aucun droit individuel au « profit de tel ou tel magistrat, qui permet« trait à celui-ci de réclamer à titre privé « l'exécution de l'article 69; que cet article « consacre seulement une obligation d'une « autorité publique envers une autre auto« rité publique, obligation qui ressortit « exclusivement au droit public et adminis« tratif » (cass., 5 mars 1891, *Pasic.*, 1891, I, 80).

On décide par des motifs semblables que le soin d'assurer l'usage des voies publiques constitue un devoir purement administratif, et que si le règlement de ce service, abstraction faite de la propriété du sol des chemins, donne lieu à des difficultés ou à des réclamations d'une administration à une autre, ce n'est pas aux tribunaux qu'il appartient d'en connaître, mais à l'autorité exécutive, seule compétente pour statuer sur ces conflits entre des intérêts collectifs (1).

L'action de l'administration a pour objet des intérêts généraux ou collectifs. Elle ne régit pas les droits individuels garantis par la loi aux citoyens, droits qui sont placés sous la sauvegarde du pouvoir judiciaire.

Or, il n'y a de droits individuels, civils ou politiques, que ceux qui résultent des lois et arrêtés portés dans un intérêt individuel. Ce sont les seuls dont les tribunaux puissent connaître.

Nul ne peut s'adresser aux tribunaux pour obtenir le redressement d'un grief apporté à l'exercice d'un droit quelconque que s'il a un intérêt individuel à empêcher la lésion de ce droit. L'intérêt est la mesure des actions.

Ce principe est vrai à l'égard des droits civils. Il doit être observé non moins rigoureusement lorsqu'il s'agit des droits politiques ou administratifs.

La lésion d'un droit de cette espèce ne justifie l'intervention des tribunaux que si le réclamant établit que cette lésion lui cause un préjudice personnel. S'il ne fournit pas cette preuve, il ne peut faire valoir ses griefs que devant l'administration elle-même.

Il résulte de ces considérations que les contestations dont les tribunaux peuvent connaître se limitent à celles qui surgissent entre les citoyens ou les personnes juridiques, à raison d'une chose ou d'une faculté qui rentre dans leur patrimoine propre ; elles ne peuvent porter que sur les droits et les intérêts privés des citoyens ou des personnes juridiques (1).

— Est-il permis aux particuliers de contester devant les tribunaux la validité des actes faits par un fonctionnaire public, en alléguant que la nomination de ce fonctionnaire est irrégulière ?

En principe, on doit répondre affirmativement : « Pour exercer valablement des « fonctions, il faut y avoir été appelé par une « nomination valable, et aucune nomination « ne peut être telle qu'en tant qu'elle réunit « les conditions exigées par la loi. Et comme « ces conditions touchent essentiellement à « l'intérêt privé des citoyens, chacun peut

(1) Cass., 10 janvier 1867, *Pasic.*, 1867, I, 117.
(2) Cass., 5 mars 1891, *Pasic.*, 1891, I, 83.

« opposer la nullité des actes faits par un « fonctionnaire incapable (1). »

Il n'en est plus de même quand la loi a chargé une juridiction administrative de contrôler la régularité du titre qui confère un mandat électif ou administratif.

On ne pourrait pas, par exemple, quereller devant un tribunal la validité du mandat d'un conseiller communal. C'est la Députation permanente qui statue sur la validité des élections communales et des membres élus. Si une décision expresse n'est pas intervenue dans le délai de trente jours, l'élection est tenue pour régulière et les élus, dit la loi, sont réputés valablement nommés (2). On ne peut plus désormais critiquer devant les tribunaux judiciaires la validité de l'élection.

— C'est également l'autorité administrative qui répartit, en dehors de l'intervention du pouvoir judiciaire, les dépenses obligatoires qui incombent à plusieurs provinces ou à plusieurs communes à la fois.

Quand une dépense obligatoire intéresse plusieurs communes, elles y concourent toutes proportionnellement à l'intérêt qu'elles peuvent y avoir, et, en cas de désaccord sur la proportion de cet intérêt et des charges à supporter, il est statué par la Députation permanente du Conseil provincial, sauf recours au Roi.

C'est ce que décide l'article 132 de la loi communale. Il ressort de ce texte que les contestations entre plusieurs communes relativement aux charges et dépenses auxquelles elles sont tenues de pourvoir à raison d'un intérêt qui leur est commun, de même que les contestations relatives aux comptes qu'elles se doivent réciproquement pour le même objet, ne concernent pas des intérêts privés. La connaissance de ces contestations est réservée à la juridiction administrative (cass,, 31 mai 1889, *Pasic.*, 1889, I, 234).

Quand, par exemple, une commune a fait des avances pour la reconstruction d'une église et d'un presbytère, il n'appartient qu'au pouvoir administratif de décider si une autre commune est obligée de concourir à cette dépense et dans quelle mesure elle doit y participer (cass., 21 octobre 1875, *Pasic.*, 1875, I, 383).

La Députation permanente est seule compétente, à l'exclusion des tribunaux judiciaires, non seulement pour opérer cette répartition, mais encore pour connaître des difficultés qui s'y rattachent et pour fixer la somme à inscrire de ce chef au budget de la commune débitrice (Liège, 19 juillet 1888, *Pasic.*, 1889, II, 107).

On décide, par le même motif, que l'autorité administrative seule est compétente pour statuer sur la répartition d'une dette entre une commune, débitrice primitive, et la fraction de son territoire érigée en commune distincte (Bruxelles, 26 avril 1870, *Pasic.*, 1870, II, 223).

S'agit-il de répartir et de régler les attributions respectives des divers agents appelés à concourir à l'accomplissement d'un service administratif, par exemple à l'administration d'un hospice, ou de statuer sur les contestations qui s'élèvent au sujet de la nomination des commissions hospitalières, les règles du droit civil sont sans application, et le pouvoir de décider appartient à l'autorité administrative (3).

L'exécution de la loi sur la garde civique donne également lieu à certaines difficultés qui échappent par leur essence à la juridiction des tribunaux ordinaires.

L'article 62 de cette loi abandonne au Roi le droit de déterminer l'uniforme des gardes.

La disposition du même article, d'après laquelle le prix de l'uniforme d'un simple garde ne peut dépasser 50 francs, est sans doute une règle imposée au Gouvernement et dont il ne peut s'écarter sans engager la responsabilité ministérielle, mais elle ne crée pas, au profit des gardes individuellement, un droit civil ou politique, susceptible d'être débattu en justice. L'arrêté fixant l'uniforme est un acte d'administration pure qui ne sort pas de la sphère des intérêts généraux et ne lèse aucun droit personnel ou privé. Il s'ensuit qu'un conseil de discipline méconnaît les limites de sa juridiction lorsqu'il vérifie le coût de l'uniforme imposé aux gardes par le Gouvernement et qu'il censure la légalité des arrêtés qui ont déterminé cet uniforme (cass., 9 novembre 1885, *Pasic.*, 1885, I, 272).

---

(1) Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, annoté par Nypels, t. II, p. 82, note 2.

(2) Voy. l'article Opérations électorales, n° 31.

(3) Loi du 16 messidor an vii, art. 3. Voy. l'article Pouvoirs.

8. Les droits civils sont les droits propres à l'homme, abstraction faite de sa qualité de membre actif de la Nation. Ils ont leur source dans la nature même de l'homme et constituent son état et son patrimoine. La loi ne les crée ni ne les délègue; elle se borne à les reconnaître et à les garantir. Comme ils sont inhérents à l'existence même des individus, ils appartiennent aux étrangers aussi bien qu'aux nationaux, sauf les exceptions établies par la loi (1).

La loi fondamentale du 24 août 1815, article 165, disposait que « les contestations « qui ont pour objet la propriété ou les « droits qui en dérivent, des créances ou des « droits civils, sont exclusivement du ressort « des tribunaux ».

L'article 92 de la Constitution de 1831 a la même portée.

Il place sous l'égide des tribunaux les droits personnels qui constituent l'état des individus dans la famille et dans la société et les droits qui ont un caractère patrimonial (droits de propriété et droits de créance).

La liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, la liberté de conscience, de la presse, de l'enseignement, sont également des droits propres à la personnalité humaine, abstraction faite de la qualité de membre actif de la société politique. Ce sont de véritables droits civils, protégés par l'article 92 de la Constitution (2).

9 Il est facile de définir les droits civils. Il est moins aisé de préciser la signification que comporte l'expression *droits politiques*, dans l'article 93 de la Constitution.

Le droit politique, dit Gary, dans l'Exposé des motifs du vœu du Tribunat sur le titre Ier, livre Ier, du code civil, détermine la manière dont les citoyens concourent plus ou moins immédiatement à l'exercice de la puissance publique (3).

Il faut ranger tout d'abord parmi les droits politiques ceux qui se rapportent à l'exercice de la puissance publique et au moyen desquels la Nation agit et exerce sa souveraineté. Tels sont le droit d'électorat, le droit d'éligibilité, le droit d'être nommé aux fonctions publiques, le droit de conférer ou d'exercer le pouvoir attaché à ces fonctions.

Ces droits ne sont pas inhérents à la personnalité humaine. Ils n'appartiennent aux individus qu'en vertu d'une délégation du Souverain. Les nationaux sont seuls, en règle générale, admis à les exercer (4).

L'expression *droits politiques* comprend, dans sa généralité, le droit d'élire et d'être élu aux fonctions publiques et de les exercer.

Mais cette expression a, dans les articles 92 et 93 de la Constitution, une portée plus étendue.

Il résulte de la contexture même de ces articles que toute contestation qui n'a pas pour objet des droits civils peut être déférée par la loi à une juridiction administrative et, par conséquent, que tout droit qui n'est pas un droit civil est un droit politique ou social dans l'acception large de ce terme.

Quand l'État apparaît, non comme une personne civile qui traite sur un pied d'égalité avec les particuliers, mais comme l'organe de la puissance publique ou gouvernementale, et qu'il impose aux citoyens des charges personnelles ou pécuniaires, il exerce un droit politique, et les obligations qui correspondent à ces droits ont également un caractère politique ou social.

Les articles 92 et 93 de la Constitution autorisent donc le législateur à faire juger administrativement les réclamations qui ont pour objet la perception des impôts, le service de la milice, le service de la garde civique.

Les obligations des comptables publics envers l'État sont également étrangères au domaine du droit civil. Elles ont un caractère politique ou social. Les tribunaux ordinaires n'ont pas à en connaître.

Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux judiciaires, à moins qu'une loi n'en ait attribué la connaissance à un tribunal formé dans le sein de l'administration elle-même.

Des déclassements de ce genre existent dans les matières dont la nomenclature suit.

10. I. En matière électorale.

D'après la loi du 3 mars 1831, article 8, les

(1) Leclercq, *Un Chapitre du droit constitutionnel des Belges*, *Belgique jud.*, XLVII, 1266.

(2) Leclercq, *op. cit.*; de Paepe, *Belgique jud.*, XXVII, 1142.

(3) Locré, XVI, I.

(4) Leclercq, *op. cit.*

réclamations contre la formation des listes électorales devaient être adressées à l'administration communale. S'il y avait des réclamations auxquelles l'administration communale refusait de faire droit, les réclamants pouvaient se pourvoir à la Députation permanente du Conseil provincial.

La loi du 5 mai 1869, articles 11 et 22, a chargé les Députations permanentes des Conseils provinciaux de statuer en premier ressort sur les réclamations dirigées contre la formation des listes électorales et a permis d'interjeter appel de leurs décisions devant les Cours d'appel.

La loi du 30 juillet 1881 a enlevé aux Députations permanentes toute compétence en matière d'élections.

Les causes électorales sont aujourd'hui jugées en premier et dernier ressort par les Cours d'appel (loi du 12 avril 1894, art. 90 et suiv.),

— Les contestations qui s'élèvent au sujet de la régularité des opérations électorales et des pouvoirs des élus, sont jugées, savoir :

Lorsqu'il s'agit d'un représentant ou d'un sénateur, par la Chambre dont il fait partie (1) (Constitution, art. 34);

Lorsqu'il s'agit d'un conseiller provincial, par le Conseil provincial (2) (lois élect. coord., art. 254, et loi du 29 juin 1894, art. 10);

Lorsqu'il s'agit d'un conseiller communal, par la Députation permanente du Conseil provincial (3) (lois élect. coord., art. 263).

Les réclamations contre la validité de l'élection des membres des tribunaux de commerce étaient autrefois portées devant la Députation permanente du Conseil provincial, qui statuait en dernier ressort (loi du 18 juin 1869, art. 52).

Cette attribution a été transférée aux Cours d'appel par la loi du 30 juillet 1881.

11. II. En matière de comptabilité publique.

Les comptables publics sont, en ce qui concerne l'apurement de leurs comptes, justiciables des corps administratifs.

La Cour des comptes examine et liquide les comptes des comptables de l'État et des provinces. Elle établit par des arrêts définitifs s'ils sont quittes, en avance ou en débet, et, dans ce dernier cas, elle les condamne à solder leur débet au Trésor (4).

Peut-elle connaître de la question de savoir si un comptable public doit les intérêts du reliquat de son compte?

L'article 116 de la Constitution charge la Cour des comptes, en termes généraux et absolus, de liquider les comptes de tous comptables publics. La mission de ce collège n'est donc pas limitée à la vérification du chiffre matériel des recettes et des dépenses de l'État; elle consiste à juger, dans son ensemble, la gestion des comptables. La Cour peut apprécier tous les faits qui sont de nature à influer sur le résultat de leurs comptes, et, puisqu'elle est compétente pour fixer le chiffre de la dette principale, elle l'est aussi pour décider si les intérêts, qui n'en sont que l'accessoire, sont également dus (cass., 2 janvier 1852, *Pasic.*, 1852, I, 265). Voy. l'article COUR DES COMPTES, n° 10.

12. Les rapports qui s'établissent entre une commune et son receveur au sujet du maniement des deniers communaux, engendrent des droits et des obligations qui ont un caractère social ou politique et dont la connaissance a été attribuée à la Députation permanente par l'arrêté du 4 thermidor an x, article 18, par celui du 7 janvier 1817, article 2, et par la loi communale, article 141. La Députation règle définitivement les comptes des receveurs communaux, établit s'ils sont quittes, en avance ou en débet. Ses arrêtés sont exécutoires sans l'intervention des tribunaux (5).

L'incompétence des tribunaux dans cette matière est d'ordre public. Elle tient à la division des pouvoirs et à l'ordre des juridictions et doit être déclarée d'office (6).

La Députation permanente peut-elle vérifier si un receveur communal doit payer les

(1) Voy. l'article POUVOIR LÉGISLATIF, n° 16.
(2) Voy. l'article CONSEIL PROVINCIAL, n° 7.
(3) Voy. l'article CONSEIL COMMUNAL, n° 6.
(4) Voy. l'article COUR DES COMPTES, n° 8.
(5) Trib. de Verviers, 13 mars 1888, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 15.
« Les rapports existant, à raison de leurs fonctions, entre « les receveurs communaux et les communes dont ils sont « les comptables, de même que ceux existant entre l'État ou « la province et les receveurs qu'ils emploient, donnent « naissance à des droits politiques. » Trib. de Bruxelles, 14 août 1879, *Belgique jud.*, XXXVIII, 236.
(6) Liège, 25 juillet 1868, et Gand, 27 janvier 1870, *Pasic.*, 1868, II, 378, et 1870, II, 118.

intérêts de la somme dont il est demeuré reliquataire, ou bien doit-elle renvoyer aux tribunaux ordinaires la connaissance de cette question incidentelle?

L'obligation de payer les intérêts d'une somme dont on est comptable procède de la même cause que l'obligation de payer le capital. Elle ne prend naissance que si le comptable manque aux devoirs spéciaux que son mandat lui impose, que s'il se laisse mettre en demeure de payer le capital, ou s'il l'applique à son profit personnel. La dette des intérêts est la conséquence de la responsabilité qu'il a assumée en qualité de comptable. Un même contrôle, une même juridiction doit embrasser l'obligation principale et l'obligation accessoire.

Il faut donc admettre que l'autorité compétente pour fixer définitivement le chiffre de la dette en principal l'est aussi pour décider si le comptable en doit les intérêts (1).

La Députation permanente étant seule compétente pour décider si un receveur communal est quitte, en avance ou en débet, il s'ensuit qu'elle est seule compétente, à l'exclusion des tribunaux civils, pour arrêter le compte de clerc à maître que le receveur sorti de charge doit rendre à son successeur (2).

13. L'arrêté consulaire du 19 vendémiaire an XII soumet les receveurs des hôpitaux, bureaux de charité et autres établissements de bienfaisance aux dispositions des lois relatives aux comptables des deniers publics et à leur responsabilité, et le décret impérial du 7 floréal an XIII détermine la forme de ces comptes.

L'article 79 de la loi communale dispose que les comptes des receveurs des hospices, des bureaux de bienfaisance et des monts-de-piété sont arrêtés par les commissions administratives de ces établissements et soumis à l'approbation du Conseil communal.

Le Conseil communal a le droit de rejeter ou de réduire les articles du compte qui ne lui paraissent pas justifiés.

Des réclamations peuvent se produire au nom du receveur ou de la commission intéressée. En cas de réclamation, dit la loi, il est statué par la Députation permanente du Conseil provincial. S'il s'agit d'une commune placée sous les attributions du commissaire d'arrondissement, les comptes doivent, dans tous les cas, être soumis à l'approbation de la Députation (loi comm., art. 79).

De ces dispositions, combinées avec l'article 141, § 1er, de la loi communale et avec l'article 10, § 1er, de la loi du 29 octobre 1846, il résulte que l'autorité administrative statue comme juge sur les différends qui peuvent surgir entre les receveurs et les établissements dont ils gèrent les deniers.

Ces différends portent, non pas sur des droits civils, mais sur des obligations purement administratives, et, par suite, sur un objet qui a toujours été considéré comme politique, dans le sens de l'article 93 de la Constitution (3).

Les receveurs des hospices étant soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables des deniers publics, le mode des poursuites à exercer contre eux est réglé par les articles 47 et suivants de l'arrêté royal du 10 décembre 1868, pris en exécution de la loi du 15 mai 1846.

On agit contre eux par voie de contrainte emportant exécution parée.

Les actes d'exécution, après la contrainte décernée, rentrent dans la compétence des huissiers ordinaires (4).

14. Les droits que la gestion des deniers d'une fabrique d'église lui confère contre son agent comptable, ne sont pas des droits civils dans le sens de l'article 92 de la Constitution. Ces droits rentrent dans la catégorie de ceux que l'article 93 qualifie de politiques, par opposition aux droits civils (5).

Les comptes des trésoriers des fabriques d'église sont arrêtés en partie par la Députation permanente et en partie par l'évêque (loi du 4 mars 1870, art. 8 et 9).

La Députation permanente est compétente, non seulement pour apurer le compte de deniers que le trésorier doit présenter annuellement au Conseil de fabrique, mais encore pour régler le compte de clerc à

---

(1) Conclusions de M. Leclercq, procureur général, *Pasic.*, 1852, I, 296; trib. de Nivelles, 8 février 1882, *Journ. des trib.*, 9 mars 1882; trib. de Verviers, 13 mars 1888, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 15.

(2) *Revue comm.*, XXII, 305.

(3) Gand, 17 novembre 1888, *Pasic.*, 1889, II, 106.

(4) *Revue de l'admin.*, XXXI, 182.

(5) Trib. de Bruxelles, 17 décembre 1892, *Revue de l'admin.*, XL, 275.

maître que tout trésorier sortant de charge doit rendre à son successeur en présence des membres du Conseil. La décision de la Députation permanente est notifiée aux intéressés, qui peuvent prendre leur recours au Roi dans les trente jours de la notification (1).

15. Les comptes des receveurs des commissions provinciales instituées pour la gestion des bourses d'études sont arrêtés par la Députation provinciale, et, en cas de réclamation, il est statué par le Roi (loi du 19 décembre 1864, art. 29). Voy. l'article FONDATIONS EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT, n° 12.

16. Les comptes de deniers que les quartiers maîtres attachés à chaque légion ou corps de la garde civique doivent rendre annuellement, sont arrêtés par des conseils d'administration composés du chef de corps, président, et de deux membres élus par les officiers (loi des 8 mai 1848-13 juillet 1853, art. 69).

17. III. En matière de milice.

Il y a, par arrondissement administratif, un Conseil de milice nommé par le Roi pour chaque levée.

Il statue sur les questions relatives au service de la milice.

L'appel est déféré tantôt au Conseil de revision et tantôt à la Cour d'appel. Voyez l'article ARMÉE, n°s 39 et suiv.

18. IV. En matière de garde civique.

Les réclamations des citoyens qui soutiennent ne pas devoir prester le service de la garde civique, sont jugées, en première instance, par les conseils de recensement et, en degré d'appel, par les Députations provinciales (loi du 8 mai 1848, art. 17 et 18). Voyez l'article GARDE CIVIQUE, n° 12.

19. V. En matière d'impôts.

Les contestations auxquelles donne lieu la perception des impôts n'ont pas pour objet des droits civils. L'article 92 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle, comme il le trouve à propos, le mode de décider les contestations en matière d'impôts. C'est dans ce sens qu'il a été conçu et rédigé (2).

Les actions relatives à la perception des impôts indirects sont jugées par les tribunaux civils ordinaires. Voy. l'article IMPÔTS, n° 144.

En matière d'impôts directs, impôts qui se perçoivent au moyen de rôles nominatifs dressés au début de l'exercice annuel, le jugement des réclamations se confond avec la formation des rôles, parce qu'il s'agit d'apprécier ceux-ci dans leur ensemble et de maintenir l'égalité proportionnelle entre les contribuables cotisés.

D'après la loi du 22 juin 1865, il appartenait aux Députations permanentes des Conseils provinciaux de statuer sur les réclamations relatives à l'application des lois en matière de contributions directes.

La loi du 30 juillet 1881 et le Code électoral de 1894, articles 27 et 30, les ont dépouillées de cette juridiction. Ce sont aujourd'hui les directeurs des contributions directes qui statuent, par décisions motivées, sur les réclamations relatives à l'application des lois en matière de contributions directes et de redevances sur les mines. Voy. l'article IMPÔTS, n°s 109 et suiv., et l'article TAXES COMMUNALES, n°s 19 et suiv.

20. VI. Les contestations que soulève la liquidation des pensions des fonctionnaires publics sont-elles de la compétence des tribunaux judiciaires? Voy. l'article TRAITEMENTS ET PENSIONS, n° 22.

21. VII. Le droit de battre monnaie est un droit politique, dont l'exercice est réservé au chef de l'État par l'article 74 de la Constitution. Aussi existe-t-il en matière de monnaies une juridiction spéciale. Le Commissaire des monnaies est seul compétent pour décider les questions sur le titre des matières d'or et d'argent, sur la légalité des poinçons, des carrés et des coins de l'État et sur les monnaies fausses (loi du 30 décembre 1885, art. 6). Voy. l'article MONNAIES, n° 5.

22. VIII. Les indigents peuvent participer aux secours publics dans la commune sur le territoire de laquelle ils se trouvent

(1) Loi du 4 mars 1870, art. 11 et 12. Voy. l'article FABRIQUE D'ÉGLISE, n° 49.

(2) Rapport de M. Raikem sur le titre III de la Constitution.

au moment où l'assistance devient nécessaire.

L'obligation des communes envers eux ne dérive point d'un contrat civil. Elle a un caractère social ou politique. Les différends qui s'élèvent à cette occasion sont décidés administrativement, par application de la loi du 27 novembre 1891, article 33. Voy. l'article Secours publics, nos 33 et suiv.

23. IX. Le droit d'affouage qui compète aux habitants d'une commune *ut universi* est un droit civil. Si le droit de la commune était contesté par un tiers, les tribunaux décideraient.

Il en est autrement du droit de prendre part dans le produit de l'affouage, droit que les habitants exercent individuellement à raison de leur qualité de membres de cette association politique qui s'appelle la commune. Les contestations qui s'y rattachent sont de la compétence des Conseils communaux et des Députations permanentes.

Lorsqu'il s'élève des réclamations contre la répartition et le mode de jouissance des pâturages et des affouages et contre les conditions à imposer aux parties prenantes, c'est le Conseil communal qui en délibère, sauf approbation de la Députation permanente (loi comm., art. 77, n° 2).

Il y aurait donc excès de pouvoir si les tribunaux, saisis de l'opposition d'un prétendant-droit, ajoutaient son nom à la liste des feux telle qu'elle a été arrêtée par l'autorité administrative.

24. X. Lorsqu'une fraction de commune a été érigée en commune, les Conseils communaux règlent de commun accord le partage des biens communaux et ce qui concerne les dettes et les archives.

En cas de dissentiment, la Députation permanente nomme trois commissaires, et les charge de régler le différend sous son approbation et sauf recours au Roi (1).

25. Les contestations relatives à l'exercice des droits civils sont nécessairement du ressort des tribunaux ordinaires. L'article 92 de la Constitution est absolu. Il régit l'État, les provinces et les communes, agissant comme personnes civiles, au même titre qu'il régit les particuliers.

Aussi la disposition de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui déférait aux Conseils de préfecture la connaissance des difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés, est-elle virtuellement abrogée (Bruxelles, 21 février et 25 septembre 1832).

Il est néanmoins permis de stipuler, dans le cahier des charges d'un marché de fournitures, que les objets à fournir seront examinés et éprouvés par une commission de réception instituée par l'État (2). Cette stipulation fait la loi des parties et exclut pour l'adjudicataire le droit de requérir une expertise des objets rebutés. Toute l'économie du contrat d'entreprise serait détruite s'il était au pouvoir du soumissionnaire de retarder l'exécution des travaux d'intérêt public par des contestations sur la qualité des objets rebutés (Bruxelles, 1er mai 1871, *Pasic.*, 1871, II, 269).

Les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour appliquer les lois pénales, application qui touche à la liberté et à la fortune des citoyens, c'est-à-dire à leurs droits civils. L'objet du pouvoir judiciaire, disait le rapport de la Section centrale du Congrès, est très étendu : « C'est le droit de « punir les crimes et de régler les intérêts « privés par l'application des lois civiles et « criminelles. »

C'est pourquoi la disposition de la loi du 29 floréal an X qui charge les Conseils de préfecture de la police de répression en matière de grande voirie, a été virtuellement abrogée par la Constitution belge (Bruxelles, 11 janvier 1833).

C'est pour le même motif que les bourgmestres ont perdu le droit de connaître des contraventions de simple police, droit qui leur était conféré par les articles 166 et suivants du Code d'instruction criminelle (cass., 10 août 1840).

La rigueur du principe formulé par l'article 92 de la Constitution fléchit dans les deux cas suivants :

A. L'arrêté royal du 12 avril 1843, pris en exécution de l'article 64 du traité conclu le

(1) Loi comm., art. 151. Voy. l'article Fractionnement des communes.

(2) Cette clause n'est autre chose que la vente à l'essai, prévue par l'article 1588 du Code civil.

5 novembre 1842 avec les Pays-Bas, avait chargé une commission administrative d'opérer la liquidation des créances provenant d'anciennes dettes contractées par le Gouvernement autrichien et par le Gouvernement des Pays-Bas (*Pasin.*, 1843, nos 24 et 280).

Cette commission avait à juger des questions de droit civil, et sa juridiction n'était constitutionnellement possible que parce qu'elle était créée par un traité international et non par un acte spontané de la législature belge.

On a soutenu que cette convention diplomatique est contraire à la Constitution et qu'elle ne lie pas les particuliers.

La Cour d'appel de Bruxelles a refusé d'aborder l'examen de cette question, en donnant pour motif que les Cours et tribunaux n'ont pas mission de contrôler les dispositions législatives et d'en écarter l'application pour cause d'inconstitutionnalité (1).

B. Aux termes de la loi du 16 mars 1865, articles 11 et 12, le Conseil d'administration de la Caisse générale d'épargne et de retraite statue sur toutes les questions relatives aux dépôts et versements de moins de 500 francs. Ses décisions sont définitives, sauf recours au Conseil général dans les quinze jours après la notification aux intéressés.

C'est une véritable juridiction qu'on a voulu établir pour les dépôts inférieurs à 500 francs. Voy. l'article CAISSE D'ÉPARGNE, no 10.

(1) Bruxelles, 7 juillet 1847, *Pasic.*, 1847, II, 199. Voy. un article de M. Ch. Faider, dans la *Belgique judiciaire*, IV, 1095.

COMPTABILITÉ COMMUNALE.

SOMMAIRE.

1. *Le Conseil communal dresse, chaque année, le budget de la commune.*
2. *Le budget est soumis à l'approbation de la Députation permanente.*
3. *Approbation des règlements concernant les pensions des employés.*
4. *Crédits extraordinaires et dépenses urgentes.*
5. *Ordonnancement des dépenses.*
6. *Durée de l'exercice financier.*
7. *Du compte d'administration.*
8. *Du compte intérieur d'ordre.*
9. *Du compte de deniers du receveur.*
10. *Du cautionnement du receveur.*
11. *Vérification de la caisse communale.*

1. Chaque année, le Conseil communal se réunit pour délibérer sur le budget des dépenses et des recettes de la commune pour l'année suivante (loi comm., art. 139).

Le Conseil communal étant tenu de régler annuellement le budget de ses dépenses, il s'ensuit qu'il ne lui est pas permis de se lier les mains pour l'avenir en aliénant anticipativement, au profit d'un créancier, l'un ou l'autre élément de ses revenus. Il faut qu'il demeure libre, en tout temps, de voter ou de refuser, suivant la situation financière de la commune et l'état de ses ressources, les crédits nécessaires à l'acquittement de ses dettes.

Ce principe a été appliqué dans l'espèce suivante :

En 1864, la ville de Louvain avait demandé au Gouvernement l'autorisation d'emprunter à l'administration des hospices un capital dont la restitution serait garantie par une clause ainsi conçue :

« Afin de faciliter le payement des annuités et d'en rendre l'encaissement moins onéreux, la ville autorisera irrévocablement M. le ministre des finances à en opérer le versement à la Caisse des hospices en deux fois par semestre. Cette autorisation vaudra *délégation* au profit de cet établissement sur la quote-part de la ville dans le fonds créé par la loi du 18 juillet 1860, et cela par *privilège*, si la ville contractait plus tard d'autres emprunts avec la même garantie. »

Cette promesse constituait un transfert anticipé, une aliénation d'une branche des revenus de la commune et devait avoir pour effet de paralyser la faculté accordée par la loi au Conseil communal de régler son budget annuellement. Aussi l'autorisation d'y donner suite fut-elle refusée (2).

— Le Conseil se réunit, pour dresser le budget des dépenses et des recettes de l'année suivante, le premier lundi du mois de septembre, si la commune est placée sous les attributions du commissaire d'arrondissement, et le premier lundi du mois d'octobre dans les autres communes (loi comm., art. 139).

(2) *Pasic.*, 1886, I, 122.

Le projet de budget, délibéré par le Conseil, est déposé à la maison communale, où chaque contribuable peut en prendre connaissance sans déplacement; il est, en outre, publié par voie d'affiches (art. 140).

Il est ensuite transmis à la Députation permanente avant le 15 octobre ou avant le 10 septembre, selon que la commune est ou n'est pas placée sous les attributions du commissaire d'arrondissement.

L'article 142 de la loi communale ajoute que la Députation permanente enverra des commissaires aux frais personnels des autorités communales qui seraient en retard de satisfaire à cette obligation. Cette disposition doit être combinée avec l'article 88 de la même loi, aux termes duquel l'envoi des commissaires spéciaux ne peut avoir lieu qu'après deux avertissements constatés par la correspondance.

Il est loisible à l'autorité communale de se pourvoir auprès du Roi, si elle se croit lésée (1).

2. Les budgets des communes doivent, dit l'article 141 de la loi communale, « être soumis à l'approbation de la Députation permanente du Conseil provincial, *qui les arrête définitivement* ».

Il résulte de ce texte que la Députation est tenue *d'arrêter* ces budgets. Elle peut y apporter des modifications, mais elle méconnaît le vœu de la loi en statuant par un refus absolu d'approbation. Ce refus total est illégitime (2).

L'approbation du Roi n'est pas requise, mais il ne faut pas perdre de vue que les éléments essentiels des budgets communaux sont soumis à son approbation, conformément à l'article 76 de la loi communale.

Les §§ 5 et 6 de la loi du 4 décembre 1842, qui soumettaient à l'approbation du Roi le budget de la ville de Bruxelles, ont été abrogés par la loi du 30 juin 1865, article 5.

Dans tous les cas où les Conseils communaux se refuseraient à porter au budget, en tout ou en partie, des dépenses obligatoires que la loi met à leur charge, la Députation permanente du Conseil provincial, après avoir entendu le Conseil communal, les y inscrit d'office dans la proportion du besoin. Le Conseil communal peut réclamer auprès du Roi, s'il se croit lésé (loi comm., art. 133).

— La Députation permanente est chargée par l'article 77 de la loi communale de contrôler toute la comptabilité communale au double point de vue des prévisions et des résultats. Son contrôle s'étend aux budgets et aux comptes des établissements *communaux*, c'est-à-dire, des établissements qui sont créés par la commune et alimentés de ses deniers et qui n'ont pas une existence indépendante.

Elle doit, par exemple, vérifier et approuver les budgets et les comptes des Caisses d'épargne communales (3).

— La Députation permanente arrête définitivement le budget de la commune. Telle est la règle générale. Cette règle est soumise aux exceptions suivantes :

A. En cas de refus d'approbation, la commune intéressée peut recourir au Roi (loi comm., art. 77, paragraphe final).

Les articles 141, 143, 144 et 145 de la loi communale, relatifs aux budgets et comptes communaux, y compris les crédits supplémentaires ou extraordinaires et les transferts de crédits, ouvrent implicitement aux communes intéressées le recours au Roi, prévu par l'article 77, dernier alinéa, de la même loi, contre le refus de la Députation permanente d'approuver ces actes (circulaire min. du 20 septembre 1892, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 345).

B. Si la Députation a porté d'office, au budget, une dépense obligatoire malgré le Conseil communal, celui-ci peut réclamer auprès du Roi, s'il se croit lésé (loi comm., art. 133).

Le recours exercé par le Collège échevinal ne serait pas recevable, le Conseil communal ayant seul compétence pour former ce recours (4).

C. Si au contraire, le Conseil communal alloue la dépense et que la Députation permanente la rejette ou la réduise, il y est statué par arrêté royal (loi comm., art. 133).

Ainsi, d'une part, la loi établit une garantie contre la commune dans le cas où elle cherche à se soustraire aux obligations que

(1) Circulaire min. du 20 septembre 1892, *Revue comm.*, XXVI, 159.

(2) Arrêté royal du 16 août 1881, *Revue de l'admin.*, XXVII, 397.

(3) Arrêté royal du 12 juillet 1880, *Moniteur* du 13 juillet 1880.

(4) Décision min. du 30 janvier 1867, *Revue de l'admin.*, XVI, 50.

la loi lui impose ; et, d'autre part, elle la met en mesure de défendre ses actes contre le mauvais vouloir de la Députation provinciale, quand ils sont conformes aux lois.

D. Le Roi peut encore intervenir lorsque la Députation permanente, d'accord avec le Conseil communal, se refuse à l'allocation d'une dépense obligatoire ou n'alloue qu'une somme insuffisante (loi comm., art. 133).

C'est en vertu de cette prérogative que, par un arrêté en date du 23 mai 1879, le Roi a maintenu au chiffre de 1,600 francs le traitement du commissaire de police de Grammont, que la Députation permanente de la Flandre orientale, d'accord avec le Conseil communal de cette ville, avait réduit à un taux dérisoire.

E. Le désaccord au sujet d'une dépense facultative n'est possible que dans le cas unique où la Députation réduit l'allocation votée par le Conseil communal. Comme cette réduction peut avoir pour effet de rendre la dépense inutile ou de diminuer l'utilité qu'on espérait en retirer, une nouvelle délibération du Conseil communal est requise pour que l'allocation soit maintenue au budget et que le Collège échevinal ait le droit d'en disposer (voy. la loi comm., art. 141).

3. Le règlement qui fixe les bases et le taux des pensions des employés communaux est-il soumis à l'approbation de la Députation permanente?

L'article 77 de la loi communale subordonne à cette approbation les délibérations des Conseils communaux qui ont pour objet les budgets des dépenses et les moyens d'y faire face.

Il résulte de ce texte que les Conseils communaux n'ont le droit de disposer des finances de la commune qu'avec le concours de la Députation provinciale. Ils sont placés sous la tutelle de ce Collège.

Or, les dépenses communales se divisent en deux catégories, les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives.

Quant aux premières, le Conseil communal est tenu de les porter annuellement à son budget. En ce qui concerne ces dépenses, l'approbation de la Députation permanente est de pure forme.

Mais le contrôle tutélaire de la Députation s'exerce de la manière la plus efficace à l'égard des dépenses facultatives. Le Conseil communal propose ces dépenses, et la Députation les accepte, les réduit ou les rejette.

La commune a donc les mains liées, le Conseil communal ne peut décréter aucune dépense facultative, pas même la dépense la plus légère sans le consentement de la Députation.

La loi communale, article 131, nº 15, range au nombre des dépenses obligatoires les pensions accordées par la commune à ses anciens employés.

En l'absence d'un règlement organique, la commune n'est pas liée par un engagement précis. Elle est moralement tenue de venir au secours des anciens employés qui ont usé leurs forces à son service. Mais son obligation est facultative, en ce sens que le taux des pensions n'est pas réglé d'après des bases fixes. Il est certain que ces pensions ne peuvent être accordées qu'avec l'approbation de la Députation permanente, gardienne des intérêts financiers de la commune.

Cette situation se modifie quand le Conseil communal fait un règlement qui détermine pour l'avenir les bases et le taux des pensions. Son obligation naturelle se convertit en obligation juridique. Les pensions qu'elle octroyait à titre gracieux, sous le contrôle vigilant de la Députation permanente, deviennent des dettes véritables, dont la liquidation et le payement sont désormais soustraits à la surveillance de l'autorité supérieure.

Il s'ensuit qu'en faisant un règlement de cette espèce, la commune grève tous ses budgets futurs d'une série d'allocations qui ne pourront plus être réduites par la Députation provinciale. Elle transforme d'avance des dettes facultatives en dettes obligatoires.

Une délibération de cette nature est comprise dans la disposition qui soumet à l'approbation de l'autorité provinciale les budgets des dépenses communales et les moyens d'y pourvoir (1).

4. Lorsqu'une administration communale reconnaît, dans le cours d'un exercice financier, la nécessité de faire une dépense qui n'est pas allouée à son budget, le Conseil

(1) Voy. une dissertation en sens contraire insérée dans la *Revue de l'admin.*, XXXVIII, 485.

communal vote un crédit complémentaire et le soumet à l'approbation de la Députation permanente (loi comm., art. 143).

En principe, aucun payement sur la caisse communale ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une allocation portée au budget, et tout transfert est interdit, à moins qu'il ne soit expressément approuvé par la Députation permanente (art. 144).

Le Conseil communal peut, toutefois, pourvoir à des dépenses réclamées par des circonstances impérieuses et imprévues, en prenant à ce sujet une résolution motivée, qui doit être adressée sans délai à la Députation provinciale.

Dans le cas où le moindre délai occasionnerait un préjudice évident, le Collège échevinal peut, sous sa responsabilité, pourvoir à la dépense, à charge d'en donner, sans délai, connaissance au Conseil communal, qui délibère s'il admet ou non la dépense, et à la Députation provinciale à fin d'approbation (loi comm., art. 145).

Enfin, si le Conseil communal refuse d'admettre une dépense faite utilement par le Collège ou par le bourgmestre, les tribunaux peuvent en ordonner le remboursement à la charge de la caisse communale, comme le montre l'exemple que voici : le bourgmestre de Heyst avait en 1855, lors de l'invasion du choléra, fait d'urgence certaines dépenses commandées par l'intérêt de l'hygiène publique. Le Conseil communal ayant refusé de lui en tenir compte, il assigna la commune en justice et la fit condamner à lui rembourser les deniers dont il avait fait l'avance personnellement (Gand, 20 novembre 1861, *Pasic.*, 1862, II, 13).

5. Le soin d'ordonnancer les dépenses rentre dans les attributions du Collège échevinal. Il apprécie à quels moments et dans quelle mesure il doit être fait emploi des crédits alloués par le Conseil pour chaque exercice financier.

— Le Collège n'a pas le maniement des deniers communaux. Il est de principe, en effet, que la qualité d'ordonnateur est incompatible avec celle de comptable. Son rôle consiste uniquement à ordonnancer les mandats payables sur la caisse communale.

Les mandats sont signés par le bourgmestre et par un échevin, et contresignés par le secrétaire (loi comm., art. 146).

Quand le bourgmestre est en même temps secrétaire, il contresigne lui-même les mandats qu'il délivre sur la caisse communale. Mais ces mandats sont contrôlés par l'échevin dont la signature est requise pour les rendre réguliers.

— Tout mandat doit énoncer l'exercice et le crédit auxquels la dépense s'applique. Si l'on négligeait de prendre cette précaution, le receveur serait exposé à faire des payements irréguliers. Or, toute somme sortie irrégulièrement de la caisse communale est considérée comme un déficit donnant lieu à l'application du décret du 27 février 1811, article 6, ainsi conçu : « Dans le cas de déficit, il doit être pris de suite les mesures « nécessaires pour la sûreté des deniers de « la commune; si le déficit excède le mon- « tant du cautionnement, il doit être décerné « contrainte contre le receveur. »

— Dans le cas où il y aurait refus ou retard d'ordonnancer le montant des dépenses que la loi met à la charge des communes, la Députation permanente, après avoir entendu le Conseil communal, peut ordonner, s'il y a lieu, que la dépense soit immédiatement soldée. Voy. l'article DÉPENSES COMMUNALES, n° 25.

Le receveur communal est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes communales et d'acquitter *sur mandats réguliers* les dépenses ordonnancées *jusqu'à concurrence du montant spécial de chaque article du budget ou du crédit spécial* (art. 121 de la loi comm.).

Il suit de ce texte qu'un mandat qui dépasse l'allocation budgétaire ou qui n'est pas délivré en exécution d'une allocation votée par l'autorité compétente, est irrégulier et ne doit pas être acquitté par le receveur (1).

Si ce dernier le paye, il agit à ses risques et périls, sauf son recours contre ceux qui ont signé le mandat.

6. On entend par exercice le temps pendant lequel les crédits mentionnés à chaque budget sont ouverts et peuvent être dépensés, et par crédits, les sommes votées par le Conseil pour le payement des dépenses de chaque exercice.

Chaque année forme un exercice financier.

---

(1) Trib. de Nivelles, 22 novembre 1887, *Revue de l'admin.*, XXXV, 109.

Mais comme les crédits qui concernent cet exercice restent à la disposition du Collège ordonnateur jusqu'au moment où il rend ses comptes, savoir jusqu'au premier lundi du mois de mai ou jusqu'au premier lundi du mois d'août, selon que la commune est ou n'est pas placée sous les attributions du commissaire d'arrondissement, l'exercice financier dure, en réalité, seize mois dans les communes placées sous la surveillance de ce fonctionnaire, et dix-neuf mois dans les autres.

A partir du moment fixé par la loi pour le règlement des comptes, le reliquat des crédits non absorbés cesse d'être à la disposition du Collège, et doit être reporté au budget de l'exercice financier qui suit la date de la clôture du compte. Le reliquat de l'exercice financier de l'année 1894, par exemple, a dû, vers la fin de cet exercice, être reporté au budget de l'année 1895.

— S'il est nécessaire d'imputer un payement sur un crédit non absorbé lors de la clôture du compte, il faut, ou bien voter un crédit spécial, ou bien porter la dépense au budget de l'exercice suivant à titre de dépense *rappelée*.

— Il est à remarquer que les crédits affectés pour un exercice doivent être employés à l'acquittement des dépenses résultant des services faits pendant le cours de l'année qui donne son nom à l'exercice (argum. de la loi du 15 mai 1846, sur la comptabilité de l'État, art. 2).

7. Les comptes annuels des communes comprennent toutes les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers communaux et présentent la situation de tous les services de recettes et de dépenses au commencement et à la fin de l'exercice.

Ces comptes se divisent, comme tous les comptes de finances publiques, en comptes d'administration et comptes de deniers. C'est le Collège échevinal qui est chargé des premiers; c'est le receveur communal qui doit rendre les seconds.

Le compte d'administration du Collège a pour objet de mettre en regard les recettes réalisées et les dépenses effectuées, les crédits ouverts et les sommes payées. Le Collège y joint tous les développements qui doivent servir tant au Conseil communal qu'à l'autorité supérieure pour apprécier ses actes administratifs pendant l'exercice qui vient de s'écouler.

Le compte de deniers du receveur a pour objet de justifier les dépenses qu'il porte à son crédit et d'établir la situation de sa caisse.

Le Conseil communal se réunit chaque année pour procéder au règlement provisoire des comptes de l'exercice précédent, savoir le premier lundi du mois de mai lorsque la commune est placée sous les attributions du commissaire d'arrondissement, et le premier lundi du mois d'août dans les autres communes (loi comm., art. 139).

Les comptes sont ensuite déposés à la maison commune, où chaque contribuable peut toujours en prendre connaissance, sans déplacement. Ils sont, en outre, publiés par voie d'affiches, aux époques fixées par l'article 140 de la loi communale.

Ils sont, à la diligence du Collège échevinal, soumis à l'approbation de la Députation provinciale (1), qui les arrête définitivement (art. 141).

Néanmoins, les communes intéressées peuvent, en cas de refus d'approbation, recourir au Roi (art. 77, *in fine*).

8. Dans les communes composées de plusieurs sections ou hameaux, il est d'usage de dresser, chaque année, un compte dit « compte intérieur d'ordre », c'est-à-dire le compte séparé, pour chacune des sections, des recettes et dépenses de la commune en général.

Ce compte présente les subdivisions du compte général et met l'administration provinciale en mesure de vérifier si les ressources affectées à chaque section de la commune ont reçu la destination prévue au budget communal.

Le compte intérieur d'ordre est un appendice au compte d'administration et doit être dressé par le Collège échevinal (2).

9. Le receveur communal doit rendre annuellement au Conseil communal un compte

---

(1) La Députation permanente du Brabant a arrêté des instructions relatives à la gestion des finances et à la tenue de la comptabilité communale, qui doivent être observées dans la province à partir du 1er janvier 1887.

Le texte de ces instructions se trouve dans la *Revue de l'admin.*, XXXIII, 105.

(2) Voy. la *Revue comm.*, 1887, p. 23.

de deniers établissant l'état de sa caisse par doit et avoir.

Le Conseil communal vérifie à quelles sommes s'élèvent les payements qu'il a effectués, recherche si les dépenses ont été ordonnancées régulièrement, si les mandats correspondent aux crédits sur lesquels ils sont imputés et s'ils sont accompagnés des pièces justificatives.

Le Conseil communal délibère sur ce compte et l'approuve, le rejette ou le modifie.

Cette délibération n'a, toutefois, qu'un caractère provisoire. Elle est soumise à l'approbation de la Députation permanente (loi comm., art. 77, nº 9, et art. 141).

La Députation permanente vérifie la régularité de la liquidation et du payement des dépenses que le receveur a effectuées sur l'ordre du Collège échevinal. Elle ne doit pas s'ingérer dans la question de savoir si ces dépenses ont été utiles ou opportunes, appréciation qui est du domaine exclusif de l'autorité communale (1).

— Des difficultés peuvent surgir à l'occasion de la reddition du compte de deniers, soit entre le receveur et le Conseil communal, soit entre le Conseil communal et la Députation permanente.

Si le conflit éclate entre le Conseil communal et la Députation, il doit être vidé par l'autorité administrative supérieure : en cas de refus d'approbation, la commune intéressée peut recourir au Roi (loi comm., art. 77, paragraphe final).

La loi n'a pas fixé le délai dans lequel ce recours doit être exercé, non plus que le délai dans lequel le Gouvernement est tenu de statuer (2).

Si le Conseil communal n'use pas de ce droit de recours, l'approbation de la Députation permanente prend un caractère définitif. Ce Collège ne peut pas, surtout lorsqu'il s'est écoulé un long temps depuis qu'il a statué, modifier les comptes qu'il a régulièrement approuvés. On n'admet pas que des réclamations tardives viennent remettre en discussion des comptes arrêtés depuis des années et détruire l'équilibre des finances communales (3).

— Si un dissentiment se produit, non pas entre le Conseil communal et la Députation permanente, mais entre le receveur et le Conseil communal, le droit de décider est réservé par la loi en faveur de la Députation permanente.

Sa juridiction est consacrée par l'arrêté du 4 thermidor an x et par le décret du 27 février 1811, confirmés par l'avis du Conseil d'État du 24 mars 1812, par l'arrêté royal du 7 janvier 1817, article 2, et par l'article 141 de la loi communale de 1836, aux termes duquel les comptes de la commune doivent être soumis à l'approbation de la Députation provinciale, qui les arrête *définitivement*.

Les arrêtés des Députations permanentes fixant le débet des comptables des communes sont de vrais jugements, exécutoires sur les biens meubles et immeubles des comptables, sans l'intervention des tribunaux (4).

Ces arrêtés ne sont pas susceptibles d'être frappés par le receveur d'un recours au Roi. Ils sont définitifs; c'est le terme dont se sert la loi. Le recours au Roi devrait être déclaré non recevable, par le motif que le Roi n'a que des pouvoirs d'attribution.

Le receveur ne serait pas non plus recevable à se pourvoir en cassation contre l'arrêté de la Députation permanente, attendu que le recours en cassation est une voie extraordinaire qui n'est ouverte que lorsqu'une disposition de loi l'admet expressément.

L'autorité administrative est seule compétente pour arrêter, approuver et rectifier les comptes des receveurs communaux. Il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de connaître, en quelque manière que ce soit, des difficultés qui surgissent à cette occasion (5).

La décision par laquelle la Députation permanente arrête le compte d'un receveur communal étant définitive, il s'ensuit que le Conseil communal ne peut pas, nonobstant cette approbation, charger un comptable de procéder à une nouvelle vérification (6).

C'est le cas d'appliquer analogiquement l'article 541 du Code de procédure civile, qui prohibe la revision des comptes arrêtés par les tribunaux.

(1) Voy. l'arr. roy. du 20 juin 1891, *Revue de l'admin.*, XXXVIII, 489.

(2) Voy. l'article POUVOIR COMMUNAL, nº 38.

(3) Arrêté royal du 26 juillet 1893, *Revue de l'admin.*, XL, 437.

(4) Avis du Conseil d'État du 24 mars 1812, inséré au *Bulletin des lois*.

(5) Voy. des consultations délibérées par M. Graux et par M. Orts dans la *Revue comm.*, XI, 325.

(6) Arrêté royal du 7 sept. 1875, *Moniteur* du 9 septembre.

Tout au plus la commune et le receveur peuvent-ils se pourvoir devant la Députation permanente pour faire réparer les erreurs, omissions, faux ou doubles emplois qu'ils auraient découverts. Il est nécessaire, pour rendre une pareille demande recevable, de préciser les erreurs et les omissions qu'il s'agit de corriger, la revision ne pouvant s'étendre à d'autres postes.

— D'après l'article 10 de la loi du 29 octobre 1846, les comptables de l'État et des provinces, trois ans après la cessation de leurs fonctions, ont une décharge définitive, s'il n'a été autrement statué par la Cour des comptes.

Il faut appliquer la même règle à la comptabilité communale. Le receveur dont le compte de fin de gestion a été régulièrement arrêté doit être considéré comme ayant décharge définitive au bout de trois ans.

Ce délai expiré, la revision ne serait plus autorisée que si le compte avait été arrêté sur la production de pièces reconnues fausses (1).

— La Députation permanente est seule compétente pour arrêter et approuver le compte de clerc à maître que les héritiers d'un receveur communal sont tenus de rendre au successeur de ce dernier. Il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de connaître de ces comptes. La compétence exceptionnelle de l'autorité administrative n'est pas attachée à la personnalité du receveur communal. C'est la gestion du fonctionnaire qui subit, à raison de sa nature, la juridiction administrative. Le décès du receveur ne change rien à cette situation (2). Voy. l'article COMPÉTENCE, n° 12.

— Le décret du 12 janvier 1811 (3) dispose que le mode de poursuites réglé par les lois pour le recouvrement du débet des comptables « est déclaré commun à tous agents ou « préposés des comptables directs du Trésor « public, lorsque ces mêmes agents ou pré- « posés ont fait personnellement la recette « des deniers publics. »

Le principe énoncé dans ce décret doit ête appliqué par analogie aux agents ou préposés des receveurs communaux, lorsque ces agents ont fait personnellement la recette des deniers communaux. En effet, les dispositions légales qui déterminent le mode des poursuites à exercer contre les comptables, en cas de *débet*, sont fondées, non sur la qualité des personnes qui en font l'objet, mais bien sur la nature de leur gestion et des deniers dont elles ont le maniement.

Il résulte de cette observation que lorsqu'un échevin ou tout autre membre d'une administration communale, autre que le receveur en titre, opère la recette de tout ou partie des deniers de la commune, il se charge d'une gestion administrative et devient justiciable des tribunaux administratifs (Brux., 18 février 1837 ; Gand, 31 janvier 1878, *Pasic.*, 1878, II, 156).

10. Les receveurs communaux sont tenus de fournir, pour garantie de leur gestion, un cautionnement dont le taux est fixé par l'article 115 de la loi communale. Voy. l'article CAUTIONNEMENT DES RECEVEURS COMMUNAUX.

11. Le Collège des bourgmestre et échevins, ou l'un d'eux, vérifie, au moins une fois par trimestre, l'état de la caisse communale. Il dresse un procès-verbal de vérification et le soumet au Conseil communal (loi comm., art. 90, n° 5, et 98).

Lorsqu'ils négligent de remplir ce devoir de surveillance et de vérification, ils sont personnellement tenus des dommages et intérêts envers la commune (4).

Il convient, toutefois, de ne pas exagérer cette responsabilité. On ne peut pas, lorsque des détournements ont été commis par un receveur communal, faire un grief au Collège échevinal d'avoir procédé à une vérification peu sérieuse de la caisse communale, s'il s'agit d'une commune importante qui n'a pas organisé un bureau de contrôle de la comptabilité. Une vérification utile, sans ce rouage administratif, doit être considérée comme impossible (5).

A côté de ce contrôle qui, en fait, ne s'exerce pas toujours d'une manière sérieuse, il y a le contrôle facultatif du gouverneur et du commissaire d'arrondissement.

Le gouverneur peut vérifier les caisses

(1) Loi du 29 octobre 1846, art. 11, *Revue de l'admin.*, XLI, 121.
(2) Trib. de Dinant, 29 janvier 1887, *Pasic.*, 1887, III, 83.
(3) Inséré à sa date dans la *Pasinomie*.
(4) Trib. de Liège, 29 juillet 1887, *Revue de l'admin.*, XXXV, 149.
(5) Liège, 20 juin 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVIII, 138.

publiques toutes les fois qu'il le juge nécessaire (loi prov., art. 131).

Les commissaires d'arrondissement vérifient les caisses communales chaque fois qu'ils le jugent convenable (art. 136).

Ces vérifications ne seraient utiles que si le gouverneur et le commissaire d'arrondissement y consacraient plus de temps qu'il ne leur est possible d'y donner réellement. Les nombreux détails de la comptabilité leur échappent nécessairement, et tout se réduit ordinairement à une inspection rapide des registres, à la constatation de l'état de la caisse, opérations sommaires qui ne suffisent pas pour faire découvrir les fraudes et les irrégularités (1).

Voy. l'article DÉPENSES DES COMMUNES.

COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT.

SOMMAIRE

(1) Discours du gouverneur du Hainaut, du 5 juillet 1881, *Moniteur* du 11 juillet.

1. La comptabilité administrative suit le produit des impôts et des domaines depuis le moment où il entre dans la caisse du percepteur jusqu'au moment où il reçoit sa destination légale.

Le vote annuel des budgets et des comptes, leur publicité, la spécialité des allocations, la défense d'opérer des transferts, la vérification des recettes et des dépenses, la responsabilité des comptables publics, l'institution de la Cour des comptes, tels sont les caractères essentiels de la comptabilité publique dans les États constitutionnels.

La comptabilité de l'État belge fait l'objet de la loi du 15 mai 1846 (modifiée par celles du 8 avril 1857 et du 28 décembre 1867) et de l'arrêté royal du 10 décembre 1868.

2. Au point de vue des recettes et des dépenses de l'État, chaque année forme un exercice financier.

L'exercice commence le 1er janvier et finit le 31 décembre de l'année (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 2).

Toutefois, les opérations relatives au recouvrement des produits, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 31 octobre de l'année suivante (*ibid.*).

L'exercice 1895, par exemple, ne sera définitivement clôturé que le 31 octobre 1896. Passé ce délai, les ministres ne pourront plus imputer aucune dépense sur l'exercice 1895. Ils devront immédiatement s'occuper de la liquidation des comptes de cet exercice.

Cette règle, qui facilite la formation des comptes, ne nuit en rien aux recettes de l'État ni au règlement des droits de ses créanciers. Les restants à recevoir et à payer sont renvoyés à l'exercice suivant (voy. l'arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 165 et suiv.).

3. Les recettes et les dépenses publiques, à effectuer pour le service de chaque exercice, sont autorisées par les lois annuelles de finances et forment le budget général de l'État (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 1er).

Le budget n'est donc autre chose que le tableau des recettes et des dépenses que l'on présume devoir être effectuées pendant le cours d'un exercice financier.

Le budget est réglé par le pouvoir législatif. Le ministère est tenu de présenter ses évaluations aux Chambres au moins dix mois avant l'ouverture de l'exercice (*ibid.*).

Ce n'est qu'après l'approbation du budget par les Chambres qu'il est permis aux ministres de mettre les impôts en recouvrement et de solder les dépenses courantes.

Toute recette non mentionnée au budget constituerait un acte de concussion, et toute dépense liquidée en dehors des allocations votées par les Chambres devrait être rejetée des comptes.

4. Les articles 121 et suivants de la loi fondamentale du 24 août 1815 avaient institué un budget décennal, qui comprenait « les « dépenses ordinaires, fixes et constantes, « qui résultent du cours ordinaire des choses « et se rapportent particulièrement à l'état « de paix ».

Pendant toute la durée du régime néerlandais, l'opposition signala les vices de cette disposition constitutionnelle, par laquelle, disait M. de Gerlache, « les trois quarts de « nos finances sont soustraites à l'investigation des Chambres ».

L'annualité des impôts et des dépenses publiques est aujourd'hui la base de notre régime financier. Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées (Constitution, art. 111).

Tous les ans, les représentants de la Nation sont appelés à constater la nécessité des charges qui sont imposées aux contribuables. Chaque année, dit l'article 115 de la Constitution, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget.

5. Rien n'est plus logique que de soumettre, tous les ans, aux discussions et aux votes des Chambres législatives, d'une part, les recettes normales et annuelles de l'État, et, d'autre part, de leur demander, chaque année, l'autorisation de faire les dépenses qui doivent, par leur nature même, se limiter à la durée de l'exercice annuel.

Mais il est des dépenses extraordinaires qui ne peuvent être enfermées dans le cadre d'un seul exercice financier et qui, néanmoins, sont indivisibles par leur objet. Quand, par exemple, les Chambres ont décrété l'exécution d'un travail important d'utilité publique et ont voté un crédit pour y faire face, le Gouvernement doit-il revenir chaque année devant elles pour leur demander l'autorisation de continuer le travail commencé et d'y affecter une partie des crédits qu'elles ont déjà votés?

En fait, le Gouvernement s'est, pendant longtemps, arrogé le droit de transférer d'exercice en exercice les reliquats non absorbés des crédits spéciaux, et cela indéfiniment jusqu'à l'exécution complète des travaux, sans provoquer chaque année un nouveau contrôle de la législature.

L'arrêté royal du 10 décembre 1868 disposait à cet égard comme suit :

« Art. 119. Les crédits votés en dehors du « budget pour des dépenses publiques d'une « nature déterminée sont imputables sur les « fonds spéciaux qui y sont affectés. Ils sont « renseignés dans la comptabilité et dans les « comptes sous un titre particulier, et ils y « conservent la distinction de leur origine et « l'affectation qui leur est propre.

« Les règles qui fixent la durée de l'exercice et du budget *ne leur sont pas applicables.* »

Ainsi les dépenses publiques étaient divisées en deux catégories : les dépenses périodiques étaient portées annuellement au budget, tandis que les dépenses extraordinaires n'y figuraient pas annuellement.

Cette distinction était contraire à l'article 115 de la Constitution, qui veut que *toutes* les recettes et *toutes* les dépenses de l'État soient portées chaque année au budget et dans les comptes.

C'est surtout pour les dépenses extraordinaires que l'administration doit périodiquement arrêter d'avance la ligne de conduite qu'elle entend suivre, fixer l'ordre et l'étendue des travaux qu'elle compte effectuer dans le cours de chaque exercice, et soumettre ses plans à la discussion publique et à l'approbation des Chambres.

Tels sont les principes que la Section centrale de la Chambre des représentants a développés dans un rapport en date du 12 décembre 1882 (1). Elle a formulé la conclusion suivante, savoir : « que les dépenses et les « recettes extraordinaires doivent être comprises dans le budget soumis annuellement « aux Chambres ».

Le ministre des finances s'est associé au vœu exprimé par la Section centrale et, dans la séance de la Chambre du 28 février 1883, il a annoncé qu'il n'y aura plus désormais de

(1) *Doc. parl.*, 1882-1883, p. 27.

crédits hors du budget, mais qu'il y aura un budget extraordinaire dont le reliquat ne pourra être transféré, chaque année, à l'exercice suivant, qu'avec l'approbation des Chambres législatives.

Depuis 1884, le Gouvernement demande chaque année à la législature, pour les travaux en cours d'exécution aussi bien que pour les travaux nouveaux qu'il entreprend, la somme qui est jugée nécessaire aux dépenses de l'année.

Quand l'exercice financier est écoulé, la partie de ces crédits qui n'a pas été dépensée ou qui n'est pas, à la date du 31 décembre, grevée de droits au profit des créanciers de l'État, du chef de travaux faits et acceptés, se trouve annulée de plein droit (1).

Mais, d'autre part, la loi annuelle contenant le budget des recettes et des dépenses extraordinaires autorise le Gouvernement à rattacher, par arrêté royal, les crédits extraordinaires votés pendant les exercices précédents aux crédits extraordinaires nouvellement votés (voy. la loi du 26 mai 1886, art. 4, *Pasin.*, n° 169).

La loi consacre ainsi le principe que les crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice ne peuvent pas être affectés par le Gouvernement aux dépenses de l'exercice suivant. Une loi est indispensable pour autoriser le report d'exercice à exercice.

6. Le principe de l'annualité des budgets a pour complément le principe de la spécialité des dépenses. L'argent voté par le Parlement est, comme disent les Anglais, *approprié,* c'est-à-dire affecté à un emploi spécial et déterminé.

Ce principe n'était pas admis en France sous la Restauration. En 1822, Royer-Collard en démontrait les avantages; mais, voulant être modéré, il se contentait de réclamer la spécialité par *chapitre de dépenses.*

Il voyait dans la spécialité des dépenses une question de probité : « Le consentement », disait-il, « se décompose en autant « de consentements particuliers qu'il y a de « dépenses distinctes. »

Ce n'est qu'après la révolution de 1830, dit Duvergier de Hauranne, que fut définitivement introduit dans la législation financière de la France le grand principe de la spécialité, sans lequel il ne peut y avoir ni contrôle sérieux des assemblées législatives, ni ordre véritable dans les finances (2).

Le principe de la spécialité des dépenses est consacré dans notre pays par l'article 116 de la Constitution, aux termes duquel la Cour des comptes est chargée de veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.

Les budgets doivent donc être votés par les Chambres chapitre par chapitre, et même article par article.

— Les dépenses ordonnancées par les ministres ou par leurs délégués ne peuvent être acquittées qu'après avoir subi le contrôle de la Cour des comptes, conformément aux prescriptions de la loi du 29 octobre 1846.

Toute dépense acquittée doit figurer dans le compte général de l'exercice auquel elle se rapporte et doit être définitivement approuvée par le pouvoir législatif (loi du 15 mai 1846, art. 25).

7. En 1884, le budget de l'État a fait l'objet d'une seule grande loi financière, qui présentait l'ensemble des recettes et des dépenses coordonnées et mises en rapport les unes avec les autres.

Mais cette expérience n'a pas été renouvelée, et, dès l'année 1885, on est revenu au système des budgets séparés.

Le budget général se décompose en budgets spéciaux, savoir :

A. Le budget des voies et moyens, c'est-à-dire le tableau des recettes qui sont présumées devoir s'opérer pendant le cours de l'exercice annal (3).

(1) Rapport de la Section centrale, *Doc. parl.* 1883-1884, p. 139.

(2) Faider, *des Finances publiques,* p. 15.

(3) Vers le milieu du siècle dernier, le revenu annuel des Pays-Bas autrichiens (c'est-à-dire le budget des voies et moyens) se composait des postes dont la nomenclature suit :

Droit d'entrée	florins.	2,500,000
Domaine		1,290,000
La poste.		125,000
L'extraordinaire		350,000
L'excédent		300,000
Aides et subsides de la Flandre		1,550,000
— du Brabant		790,000
— du Limbourg		89,600
— du Luxembourg		323,000
— de la Gueldre		43,000
— du Hainaut		225,000
— du Tournésis		140,000
— du comté de Namur		88,000
— de la West Flandre		345,000
— de la seigneurie de Malines		48,050
Aide à la gouvernante générale, répartie sur la généralité des provinces		560,000
Total	florins.	8,965,600

Ce budget présente distinctement, par branche de recette :

a. Les impôts;

b. Les péages (produits des rivières, des canaux, des chemins de fer, des postes et des télégraphes);

c. Les capitaux et revenus (produits des forêts nationales, part de l'État dans les bénéfices de la Banque Nationale, etc.);

d. Les remboursements (frais de perception des centimes provinciaux et communaux, et recouvrement de toutes autres avances faites par l'État) et les recettes accidentelles de l'État;

e. Les ressources extraordinaires;

f. Les ressources spéciales ayant une affectation déterminée.

B. Le budget de la dette publique;

C. Le budget des dotations, qui comprend les dotations du Roi, du Sénat, de la Chambre des représentants et de la Cour des comptes;

D. Le budget du ministère de la justice;

E. Le budget du ministère des affaires étrangères;

F. Le budget du ministère de l'intérieur et de l'instruction publique;

G. Le budget du ministère de l'agriculture, de l'industrie et des travaux publics;

H. Le budget du ministère de la guerre;

I. Le budget de la gendarmerie;

K. Le budget du ministère des chemins de fer, postes et télégraphes;

L. Le budget du ministère des finances;

M. Le budget des non-valeurs et remboursements;

N. Enfin le budget des recettes et des dépenses pour ordre, qui comprend, d'une part, les recettes opérées par les comptables du Trésor pour le compte des provinces, des communes, des établissements publics et, en général, pour le compte de services étrangers à l'administration générale de l'État, et, d'autre part, les payements à faire à l'aide de ces fonds spéciaux (loi du 15 mai 1846, art. 24; arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 18).

8. Toute entrée de fonds dans les caisses publiques, quel que soit le service auquel ils appartiennent, a lieu pour le compte du département des finances, qui en centralise le montant dans les livres et la comptabilité de la trésorerie générale (loi du 15 mai 1846, art. 5).

D'autre part, aucune sortie de fonds ne peut avoir lieu sans le concours du ministre des finances. Il vérifie si les ordonnances de payement portent sur les crédits ouverts par la loi et ne les autorise qu'à cette condition (art. 17).

Une troisième règle, conséquence des deux premières, est qu'aucune manutention des deniers de l'État ne peut être exercée, et aucune caisse publique ne peut être gérée que par un agent placé sous les ordres du ministre des finances, nommé par lui ou sur sa présentation, et responsable envers lui (art. 7).

Pas une obole du produit des impôts n'échappe donc au contrôle du service de la trésorerie.

9. La perception des deniers de l'État ne peut être effectuée que par un comptable du Trésor et en vertu d'un titre légalement établi (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 13).

Les comptables sont tenus de représenter aux fonctionnaires sous les ordres desquels ils sont placés, chaque fois que ceux-ci le requièrent, les fonds qu'ils ont perçus pour le compte du Gouvernement, des communes ou des établissements publics (art. 15).

Les comptables du Trésor opèrent pour le compte des provinces, des communes, des établissements publics, et généralement pour le compte de services étrangers à l'État, des recettes et des dépenses pour ordre, qui prennent, dans la comptabilité, la dénomination de *fonds de tiers* (arr. du 10 décembre 1868, art. 18).

Les fonds de tiers, recouvrés par les receveurs des impôts, sont constatés dans la comptabilité d'une manière spéciale et par nature de service (art. 21).

Les fonds déposés à la Caisse des consignations font partie des fonds de tiers (1). La recette et le remboursement de ces fonds ont lieu par l'intermédiaire des conservateurs des hypothèques (art. 19).

10. Les comptables des différentes administrations sont tenus d'acquitter les dépenses mandatées sur leurs caisses par les fonctionnaires désignés comme ordonnateurs par les ministres, sauf la responsabilité que ceux-ci

(1) Voy. l'article CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, n° 6.

encourent du chef des payements qu'ils auraient mandatés contrairement aux lois et règlements (art. 16).

Les mandats dûment acquittés, que les agents du Trésor sont autorisés à émettre sur les caisses des receveurs des contributions, sont échangés chez ces agents contre des assignations sur les agents de la Banque, lesquels en délivrent aux receveurs des récépissés à talon comme pour les versements en numéraire (arr. roy. du 28 octobre 1850, art. 9, § 2).

11. Les comptables versent le produit de leurs recettes, après acquittement des dépenses assignées sur leur caisse, dans les caisses de la Banque Nationale ou de ses agents en province. Ces versements ont lieu une ou plusieurs fois par mois, de telle sorte que les comptables ne conservent jamais en caisse une somme libre excédant 5,000 francs (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 24 et 25).

Le caissier de l'État ou ses agents délivrent, pour chaque versement, un récépissé à talon, daté et numéroté (art. 27).

Ces récépissés sont ensuite visés par les agents du Trésor, qui en passent écriture et tiennent note ainsi de toutes les recettes que la Banque Nationale effectue pour le compte du Gouvernement. Voy. l'article BANQUE NATIONALE.

12. Les comptables tiennent, selon les modèles arrêtés par les administrations, des registres et journaux de perception présentant, par branche de produit, les développements propres à chaque nature de recette.

Les sommes perçues sont portées immédiatement en recette avec la date du recouvrement (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 14).

Chaque comptable tient un livre de caisse dans lequel il inscrit quotidiennement les recouvrements qu'il opère. Quant aux dépenses qu'il acquitte, il les annote mensuellement à la suite des recettes de la dernière journée du mois. Le livre de caisse présente ainsi constamment le total des recettes effectuées et des dépenses admises par l'autorité supérieure depuis le commencement de l'année, et offre le moyen de constater tous les jours la situation de la caisse du comptable (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 28 et suiv.).

Les écritures et les livres des comptables des deniers publics sont arrêtés le 31 décembre de chaque année ou à l'époque de la cessation de leurs fonctions, par les agents administratifs désignés à cet effet. La situation de leurs caisses et de leurs portefeuilles est vérifiée aux mêmes époques et constatée par un procès-verbal (loi du 15 mai 1846, art. 50).

13. On entend par ordonnateur celui qui est chargé de faire emploi des crédits votés par les assemblées délibérantes et de délivrer les ordonnances ou mandats de payement.

On entend par comptable celui qui, sous le nom de receveur, caissier ou trésorier, est chargé de manier les fonds et d'effectuer les recettes et les payements.

Il est de principe, en matière de comptabilité, qu'il y a séparation absolue de l'ordonnateur et du comptable à tous les degrés de la hiérarchie administrative. La loi du 15 mai 1846, article 7, dispose que les fonctions de comptable sont incompatibles avec celles d'ordonnateur des dépenses publiques.

14. Les receveurs des impôts et le caissier de l'État sont comptables des deniers dont la manutention leur est confiée.

Les agents des administrations générales commis à la garde, à la conservation et à l'emploi du matériel appartenant à l'État sont, de leur côté, responsables de ce matériel, et ils en rendent compte annuellement à la Cour des comptes, à l'instar des comptables en deniers (loi du 15 mai 1846, art. 52; arr. du 6 décembre 1853).

Les règlements administratifs, et notamment, le règlement général du 1er janvier 1871 sur la comptabilité de l'administration des postes, attribuent la qualité de sous-comptables à des agents inférieurs qui participent, sous l'autorité du comptable en titre, à la perception des produits. Ces agents ne sont pas justiciables de la Cour des comptes et restent subordonnés au percepteur, lequel est seul et personnellement responsable de la gestion financière de son bureau (cass., 2 janvier 1880, *Pasic.*, 1880, I, 45).

« Tout comptable est responsable du « recouvrement des capitaux, revenus, péa- « ges, droits et impôts dont la perception lui « est confiée.

« Avant d'obtenir décharge des articles « non recouvrés, il doit faire constater que

« le non-recouvrement ne provient pas de sa « négligence, et qu'il a fait en temps oppor- « tun toutes les diligences et poursuites « nécessaires » (loi du 15 mai 1846, art. 10).

Lors donc qu'un recouvrement est demeuré en souffrance, le comptable est censé en faute, sauf la preuve contraire.

Des règlements d'administration déterminent les règles à suivre pour obtenir décharge des articles non recouvrés (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 60).

— « Tout receveur, caissier, dépositaire « ou préposé quelconque, chargé de deniers « publics, ne pourra obtenir décharge d'un « vol ou perte de fonds, s'il n'est justifié qu'il « est l'effet d'une force majeure, et que « les précautions prescrites par les règle- « ments ont été prises » (loi du 15 mai 1846, art. 11).

Il suit de là que la responsabilité des agents comptables de l'État est absolue depuis le moment où les fonds et valeurs ont été encaissés, jusqu'à celui où ils ont été versés entre les mains du caissier de l'État. Le fait d'avoir confié la perception des produits à un agent sous-comptable ou d'avoir effectué les versements par l'intermédiaire d'un collègue ou de toute autre personne ne dégage en rien cette responsabilité (cass., 21 avril 1887, *Pasic.*, 1887, I, 199).

15. Les comptables publics sont obligés de rendre périodiquement compte de leur gestion. Cette garantie a été décrétée en termes généraux par la Constitution de 1791, qui dispose que « la société a le droit de « demander compte à tout agent public de « son administration ». Conformément à ce principe, la loi du 15 mai 1846 dispose, article 49, que « tout receveur ou agent comp- « table des diverses administrations finan- « cières rend annuellement, et avant le « 1er mars, à la Cour des comptes, le compte « de sa gestion ».

Ce compte est apuré par la Cour des comptes. Elle décide si le comptable est quitte, en avance ou en débet. Voy. l'article COUR DES COMPTES.

16. Les comptables sont tenus de remplir leurs obligations envers l'État sur tous leurs biens présents ou futurs.

Ces biens sont, en effet, le gage de tous leurs créanciers.

L'État jouit, en outre, de garanties spéciales qui sont : le cautionnement, le privilège mobilier et l'hypothèque légale.

17. La Convention nationale avait statué, par un décret en date du 14 pluviôse an II, qu'il ne serait plus exigé de cautionnement pour aucune espèce de comptables.

L'illusion qui avait inspiré ce décret ne tarda pas à être dissipée, et l'on reconnut qu'il était nécessaire de rétablir l'usage des cautionnements.

Cette matière fait aujourd'hui l'objet de l'article 8 de la loi du 15 mai 1846, qui est ainsi conçu : « Aucun titulaire d'un emploi « comptable de deniers publics ne peut être « installé dans l'exercice de ses fonctions « qu'après avoir justifié de sa prestation de « serment et du versement de son caution- « nement dans les formes et devant les auto- « rités à déterminer par les lois et règle- « ments. »

Aux termes de l'arrêté royal du 10 mars 1866, article 1er, les cautionnements des comptables et des autres agents de l'État astreints à cette obligation peuvent être fournis soit en numéraire, soit en fonds publics nationaux, soit en immeubles.

Le ministre des finances est chargé de déterminer la date de la mise en vigueur des dispositions de cet arrêté.

Or, un arrêté ministériel, en date du 30 juillet 1867, a mis en vigueur uniquement les dispositions qui concernent les cautionnements en numéraire. Les articles relatifs aux cautionnements en fonds publics et en immeubles sont provisoirement tenus en suspens.

Il résulte de là que les cautionnements des comptables de l'État doivent être fournis intégralement en numéraire (*Recueil admin. de la Trésorerie*, nº 36).

Les ministres arrêtent les bases et le chiffre des cautionnements, chacun en ce qui concerne les agents ressortissant à son département (arr. roy. du 10 mars 1866, art. 2).

Les bases et le chiffre des cautionnements des comptables de l'administration des contributions directes, douanes et accises, de l'administration de l'enregistrement et des domaines et des agents du Trésor ont été fixés par l'arrêté ministériel du 30 juillet 1867 (*Recueil admin. de la Trésorerie*, nº 36, p. 196).

C'est la Caisse des dépôts et consignations qui reçoit les cautionnements en numéraire

des comptables et des autres agents des diverses administrations publiques soumis à cette obligation (loi du 15 novembre 1847, art. 7, n° 2).

Ces cautionnements sont versés chez les agents du caissier de l'État (c'est-à-dire de la Banque Nationale) et remboursés par eux, pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 189). Voy. l'article CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS.

Ces versements donnent lieu à la délivrance d'un récépissé à talon, avec imputation de payement (loi du 15 mai 1846, art. 4).

Quand le cautionnement est fourni par un tiers, le récépissé relate le nom, la profession et le domicile du bailleur de fonds (arr. min. du 30 juillet 1867, § 1er).

Anciennement les cautionnements étaient toujours versés au nom des comptables. Ils étaient affectés, par premier privilège, à la garantie des condamnations qui pouvaient être prononcées contre eux par suite de l'exercice de leurs fonctions, et, par second privilège, au remboursement des fonds qui leur avaient été prêtés pour parfaire le cautionnement. Les bailleurs de fonds devaient, pour s'assurer l'effet du privilège de second ordre, signifier une opposition à la Caisse d'amortissement. Les emprunteurs pouvaient aussi faire au profit des prêteurs des fonds de cautionnement, une déclaration à la Caisse d'amortissement, et cette déclaration tenait lieu d'opposition (lois du 25 nivôse an XIII, art. 1er, 2, 3 et 4, et du 6 ventôse an XIII, art. 2).

Aujourd'hui tout versement fait dans les caisses de l'État pour un service public donne lieu à la délivrance d'un récépissé à talon avec imputation de versement (loi du 15 mai 1846, art. 4.

Le tiers qui fournit les fonds de cautionnement à un comptable peut, dès lors, opérer le versement en son propre nom. Il demeure propriétaire du cautionnement, et n'a pas besoin de signifier une opposition à la Caisse des dépôts et consignations ou d'obtenir une déclaration de l'emprunteur.

— L'agent du caissier de l'État, qui est un officier public nommé par le Roi et qui opère pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations, constate authentiquement dans ses registres le versement de fonds opéré par le comptable et l'affectation qui est donnée à ces fonds à titre de cautionnement.

Le récépissé remis au comptable et le talon qui reste entre les mains de l'agent de la Banque Nationale sont les instruments authentiques du contrat de cautionnement et dispensent les contractants de recourir au ministère d'un notaire.

Les effets de ce contrat sont réglés par l'article 20, n° 8, de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851, portant que les créances résultant d'abus et prévarications commis par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions sont privilégiées sur les fonds de leur cautionnement et sur les intérêts qui peuvent en être dus.

Les cautionnements en numéraire fournis par les comptables sont inscrits au Grand-Livre des cautionnements. Des certificats constatant l'inscription des cautionnements sont délivrés aux intéressés par la Caisse des dépôts et consignations, après avoir été visés par la Cour des comptes (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 192 et 193).

Les fonds des cautionnements sont placés en rentes sur l'État ou en obligations du Trésor, et les arrérages résultant de ces placements sont attribués au Trésor, à la charge par celui-ci d'acquitter les intérêts courus au profit des tiers pour le compte et à la décharge de la Caisse des dépôts et consignations, d'après le taux fixé par les lois et règlements, et d'en régler les comptes avec la dite caisse (loi du 15 novembre 1847, art. 14).

Les cautionnements des receveurs communaux sont productifs d'un intérêt dont le taux est réglé par la loi annuelle du budget.

Ce taux a été fixé en dernier lieu à 2 1/2 p. c. par l'article 27 de la loi du 28 mai 1894, contenant le budget de la dette publique pour l'exercice 1894, article qui doit être combiné avec l'article 7, n° 2, de la loi du 15 novembre 1847.

Les cautionnements sont remboursés quand il est prouvé que les comptables sont libérés de leurs obligations envers le Trésor. Cette preuve ne peut résulter que des arrêts rendus par la Cour des comptes (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 195; arr. minist. du 31 juillet 1867, § 7).

18. Aux termes de la loi du 5 septembre 1807, le privilège du Trésor public a lieu sur tous les biens meubles des comptables, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour les meubles trouvés dans les

maisons d'habitation du mari, à moins qu'elles ne justifient légalement que les dits meubles leur sont échus de leur chef, ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient.

Ce privilège existe à l'égard de tout comptable, caissier, dépositaire ou préposé quelconque chargé d'un maniement de deniers publics (loi du 15 mai 1846, art. 9).

Il a été maintenu et confirmé par la loi du 16 décembre 1851, qui porte, article 15 : « Le « privilège à raison des droits du Trésor « public, et l'ordre dans lequel il s'exerce, « sont réglés par les lois qui les concer- « nent. »

Lors donc qu'un comptable public tombe en faillite ou en déconfiture, le prix provenant de la vente de ses biens mobiliers est affecté, par préférence, à l'acquittement de ses obligations de comptable. Le Trésor public est privilégié et, par conséquent, préféré aux autres créanciers. Il est cependant primé par les privilèges énoncés aux articles 19 et 20 de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851.

19. Parmi les droits et créances auxquels une hypothèque légale est attribuée figurent ceux de l'État, des provinces, des communes et des établissements publics sur les biens des receveurs et administrateurs comptables (loi du 16 décembre 1851, art. 47). Voy. l'article HYPOTHÈQUE LÉGALE.

COMPTABILITÉ PROVINCIALE.

SOMMAIRE.

1. *Formation des budgets.*
2. *Perception des revenus des provinces.*
3. *Comment on divise les dépenses des provinces.*
4. *Dépenses obligatoires.*
5. *Formation des comptes.*

1. Chaque année, le Conseil provincial vote le budget des dépenses pour l'exercice suivant et les moyens d'y faire face.

Toutes les recettes et dépenses de la province doivent être portées au budget et dans les comptes (loi prov., art. 66).

Le budget est soumis à l'approbation du Roi.

Aucun transfert de dépense ne peut avoir lieu d'une section à l'autre, ni d'un article à l'autre du budget, sans l'autorisation du Conseil et l'approbation du Roi (art. 86 et 67).

2. La perception des revenus provinciaux est effectuée par les receveurs de l'État (loi du 25 mai 1838, art. 1er).

La comptabilité des fonds provinciaux perçus par les receveurs comptables de l'État est centralisée, dans chaque province entre les mains de l'agent du Trésor qui réside au chef-lieu (arr. roy. du 28 octobre 1850, art. 10).

Un compte particulier en est tenu dans les écritures de la comptabilité publique (arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 204).

Les Conseils provinciaux ont la faculté d'établir des receveurs particuliers, dont la fonction consiste à centraliser dans leur caisse les recettes provinciales et à les faire immédiatement fructifier.

Ils déterminent les garanties qui sont exigées de ces comptables.

Les provinces ont une hypothèque légale sur les biens de leurs receveurs particuliers (loi du 16 décembre 1851, art. 47).

Deux provinces seulement, le Hainaut et la province de Liège, ont institué des receveurs particuliers.

Il est prélevé sur le montant des revenus provinciaux, dont la recette est effectuée par les receveurs de l'État, une remise pour remboursement au Trésor des frais de perception.

Cette remise est fixée à 3 p. c. pour les provinces qui ont institué un receveur particulier, et, pour les autres, à 1 1/2 p. c. (loi du 25 mai 1838, art. 1er).

Voy. l'article REVENUS PROVINCIAUX, n° 2.

3. Les dépenses provinciales sont de trois espèces.

Les unes ont pour objet de pourvoir à des intérêts purement provinciaux; elles sont facultatives.

D'autres intéressent à la fois la province et l'État; elles sont imposées à la province par la loi.

D'autres, enfin, ont un caractère communal. Dans plusieurs provinces l'administration provinciale se charge de pourvoir, à l'aide d'un fonds commun alimenté par les communes, à certaines dépenses que la loi leur impose, telles que l'abonnement au *Journal officiel* et au *Mémorial administratif*, l'achat des registres de l'état civil, le traite-

ment des architectes provinciaux, des agents voyers, etc.

C'est la Députation permanente qui a la régie de ce fonds commun.

Les recettes et les dépenses qui s'y rapportent doivent, par application analogique de l'article 24 de la loi sur la comptabilité de l'État, figurer au budget de la province à titre de recettes et dépenses *pour ordre* (instr. du min. de l'intér. du 27 mai 1865).

Il en est de même des recettes et des dépenses du fonds commun institué par la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique. Voy. l'article SECOURS PUBLICS, n° 18.

Ces recettes et ces dépenses sont portées au budget de la province sous la rubrique *fonds de tiers* (1).

4. Les dépenses obligatoires des provinces sont énumérées dans l'ordre suivant par l'article 69 de la loi provinciale :

« I. Les menues dépenses des Cours d'as-« sises, tribunaux de première instance, de « commerce, de justice de paix et de simple « police. »

L'article 131, § 8, de la loi communale met à charge des communes le loyer ou l'entretien des locaux servant aux audiences de la justice de paix et l'achat ou l'entretien du mobilier des mêmes locaux, par conséquent aussi le traitement et le logement des concierges.

Les frais des imprimés nécessaires aux bourgmestres et aux commissaires de police pour l'exercice de leurs fonctions d'officiers du ministère public, sont à la charge des provinces. Ils font partie des menues dépenses des tribunaux de police, que prévoit l'article 69, n° 1, de la loi provinciale (2).

Quant aux menues dépenses de la Cour de cassation et des Cours d'appel, elles demeurent à la charge de l'État (3).

« II. Les réparations de menu entretien « des locaux des Cours d'assises, des tribu-« naux de première instance et de commerce, « le loyer des mêmes locaux, l'achat et l'en-« tretien de leur mobilier;

« III. Les réparations d'entretien, conformément aux articles 605 et 606 du Code civil, des maisons d'arrêt et de justice civile et militaire de la province, autres que les grandes prisons de l'État et les maisons de passage; l'achat et l'entretien de leur mobilier, les frais des commissions administratives des prisons, autres que les grandes prisons de l'État. Voy. l'article PRISONS;

« IV. Les salaires des messagers de can-« ton, là où leur établissement est jugé né-« cessaire;

« V. Les traitements et frais de route, « jusqu'à due concurrence, des ingénieurs et « autres employés des ponts et chaussées en « service pour la province;

« VI. L'entretien des routes, les travaux « hydrauliques et de dessèchement qui sont « légalement à la charge de la province;

« VII. Le remboursement des frais de « route avancés par les communes pour les « voyageurs indigents. »

Ces frais ont été mis à la charge des communes par la loi du 14 mars 1876, article 18.

La loi du 14 mai 1876 a été abrogée par l'article 41 de la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique. Mais cette abrogation n'a pas fait revivre la disposition de la loi provinciale qui mettait les frais de route alloués aux indigents à la charge de la province.

Les communes peuvent encore accorder des frais de route aux indigents qu'elles veulent renvoyer dans leurs foyers. Elles doivent supporter cette dépense sans avoir le droit de recourir à la charge de la commune où se trouve le domicile de secours du voyageur indigent (4).

« VIII. Les frais des listes du jury et ceux « des listes électorales concernant plusieurs « communes;

« IX. Les dépenses relatives aux églises « cathédrales, aux palais épiscopaux et aux « séminaires diocésains, conformément aux « décrets du 18 germinal an X et du 30 dé-« cembre 1809. Voy. l'article FABRIQUES D'ÉGLISE, n° 68;

« X. Le loyer, les constructions, l'entre-« tien des édifices et bâtiments provinciaux « ou à l'usage de la province;

« XI. L'entretien et le renouvellement du « mobilier provincial;

« XII. La moitié des frais des tables dé-« cennales de l'état civil;

(1) Voy. l'arrêté royal du 20 décembre 1876, art. 10.

(2) Circulaire du ministre de la just., du 30 décembre 1881.

(3) *Revue comm.*, XV, 273.

(4) Rapport de la Section centrale sur la loi du 27 novembre 1891, *Doc. parl.*, session extraordinaire 1890, p. 8.

« XIII. Les dettes de la province liquidées « et exigibles, et celles résultant des con- « damnations judiciaires à sa charge;

« XIV. Les pensions aux anciens employés « de la province, conformément aux règle- « ments adoptés par le Conseil;

« XV. Le traitement des aliénés indigents « et les frais d'entretien des indigents rete- « nus dans les dépôts de mendicité, lorsqu'il « est reconnu que les communes n'ont pas « les moyens d'y pourvoir. »

La mesure dans laquelle les provinces doivent intervenir dans les frais de l'entretien et du traitement des indigents atteints d'aliénation mentale est aujourd'hui limitée et déterminée par l'article 16 de la loi du 27 novembre 1891, sur l'assistance publique. Voy. l'article SECOURS PUBLICS, n°s 18 et 20.

En ce qui concerne les frais d'entretien des individus internés dans les dépôts de mendicité, voy. l'article MENDICITÉ, n° 11.

« XVI. Les frais d'impression du budget « et des comptes sommaires des recettes et « dépenses de la province;

« XVII Les frais relatifs aux séances du « Conseil et l'indemnité allouée aux conseil- « lers;

« XVIII. Les secours à accorder aux com- « munes pour l'instruction primaire et « moyenne, et pour les grosses réparations « des édifices communaux. »

La quotité des subsides que la province doit allouer à l'enseignement primaire est réglée par l'article 6 de la loi du 20 septembre 1884. Voy. l'article INSTRUCTION PUBLIQUE, n° 14.

« XIX. Les frais d'entretien des enfants « trouvés, dans la proportion déterminée par « la loi (1);

« XX. Les fonds destinés à faire face aux « dépenses accidentelles ou imprévues de la « province;

« XXI. Les frais de casernement de la « gendarmerie. »

— Si le Conseil ne porte point au budget, en tout ou en partie, les allocations nécessaires pour le payement des dépenses obligatoires que les lois mettent à la charge de la province, le Gouvernement, après avoir entendu la Députation provinciale, y porte ces allocations dans la proportion des besoins; et si, dans ce cas, les fonds provinciaux sont insuffisants, il y est pourvu par une loi (loi prov., art. 87).

— C'est la Députation permanente qui dispose, par voie de mandats, des fonds de la province, dans les limites des crédits ouverts au budget. Voy. l'article DÉPUTATION PERMANENTE, n° 15.

5. Chaque année le Conseil arrête les comptes de recettes et de dépenses de l'exercice précédent ou, pour parler d'une façon exacte, de l'exercice anté-précédent. Voyez l'article CONSEIL PROVINCIAL, n° 28.

Dans le mois qui suit la clôture de la session, les comptes sont déposés au greffe de la province, à l'inspection du public. Un sommaire de ces comptes est, en outre, inséré au *Mémorial administratif* de la province (loi prov., art. 68).

C'est la Cour des comptes qui apure les comptes des provinces. Elle établit par des arrêts définitifs si les comptables sont quittes, en avance ou en débet, et les condamne, le cas échéant, à solder leur débet dans le délai qu'elle prescrit (loi du 29 octobre 1846, art. 10). Voy. l'article COUR DES COMPTES, n° 8.

Les règles établies pour la durée des budgets et pour la reddition des comptes de l'État sont applicables aux provinces, aux termes de l'article 53 de la loi du 15 mai 1846.

Il s'ensuit que la Députation permanente ne peut faire des imputations sur les crédits budgétaires que pendant vingt-deux mois, durée de l'exercice financier.

Les articles de la loi du 15 mai 1846, relatifs aux prescriptions, aux déchéances, aux saisies-arrêts et au privilège du Trésor, trouvent également leur application en matière de comptabilité provinciale (2).

Les créances à la charge des provinces et les ordonnances de payement délivrées au profit de leurs créanciers se prescrivent donc dans les délais fixés par les articles 34 à 40 de cette loi. Voy. les articles DETTES DE L'ÉTAT; COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT et REVENUS DES PROVINCES.

COMPTES DES FABRIQUES D'ÉGLISE.

Voy. les articles COMPÉTENCE, n° 14; — FABRIQUES D'ÉGLISE, n°s 47 et suiv.

(1) Voy. l'article ENFANTS TROUVÉS, n° 4.

(2) Discours du ministre des fin., Ch. des représ., 11 mars 1846, et Sénat, 13 mai 1846.

CONCESSION.

L'État, la province et la commune ont le droit de louer et d'aliéner les biens dépendant de leur domaine privé.

Ces ventes, ces locations ne sont pas des concessions. Elles sont régies exclusivement par les principes du droit civil.

On ne peut pas donner en location ni vendre les dépendances du domaine public. L'autorité administrative peut seulement concéder sur ce domaine, en respectant son affectation publique, certains droits personnels.

Une concession est donc un acte de la puissance publique qui agit, non comme propriétaire, mais comme directrice suprême des intérêts généraux dont elle a la garde. A ce titre elle dispose temporairement du domaine public conformément à sa destination, en vertu de l'*imperium* dont elle est investie.

Les concessions ne sont pas des contrats semblables à ceux que régissent les lois civiles. Ce sont des actes d'administration étrangers à l'exercice du droit de propriété (1).

La concession se présente parfois sous la forme d'une simple permission ou autorisation révocable sans indemnité au gré du concédant.

Ces permissions unilatérales, qui peuvent être retirées d'un moment à l'autre, ne méritent pas, à proprement parler, le nom de concessions.

Qu'un limonadier, par exemple, obtienne de l'autorité communale la permission d'encombrer momentanément la voie publique en y plaçant des tables et des chaises, cette tolérance précaire ne sera pas considérée comme une concession donnant lieu à des droits et à des obligations réciproques.

Le plus souvent, la concession revêt un caractère contractuel et confère au concessionnaire un véritable droit, soit temporaire, soit perpétuel.

Telles sont les concessions de mines, qui donnent au concessionnaire un droit de propriété perpétuel; les concessions de péages, qui peuvent être accordées pour un terme de quatre-vingt-dix ans au plus; les concessions de marais, les concessions de sépultures, la concession du droit de s'embrancher sur l'égout public, du droit de bâtir des moulins, écluses, vannes, digues, usines dans le lit des rivières navigables, etc.

Les contrats qui interviennent à cette occasion ne sont pas régis par le droit civil. Ce sont des conventions *sui generis*, qui se forment entre les concessionnaires et l'institution générale, provinciale ou communale agissant en qualité de puissance publique (2).

Si, par exemple, une commune traite avec une compagnie qui s'oblige à lui fournir du gaz à des conditions déterminées, et si elle lui concède en même temps la permission exclusive d'ouvrir dans la voie publique les tranchées nécessaires au placement des tuyaux pour l'éclairage, elle s'interdit évidemment d'accorder la même faveur à une autre compagnie pendant la durée de la concession. Elle s'engage donc dans les liens d'une convention qui crée des droits et des obligations réciproques au profit et à la charge de chacune des parties contractantes.

Les droits qui dérivent de ces conventions ne peuvent pas être enlevés arbitrairement aux concessionnaires. Ils ont néanmoins un caractère de précarité en ce sens qu'ils demeurent subordonnés à l'intérêt général et qu'ils peuvent toujours être rétractés par des nécessités d'ordre et de police, sauf indemnité, s'il y a lieu (3).

Le concessionnaire encourt la déchéance de son droit s'il n'observe pas les clauses et conditions de l'acte de concession. Le concessionnaire d'une mine, par exemple, s'expose au retrait de la concession s'il abandonne l'exploitation (4).

— Les chemins et les routes sont affectés à l'usage public. Jamais les particuliers ne peuvent acquérir sur ces chemins, soit par convention, soit par prescription, des droits privés qui feraient obstacle à leur destination. L'autorité administrative conserve toujours la faculté de régler et de modifier l'usage des chemins publics d'après les besoins et l'intérêt de la généralité des citoyens.

Il suit de là que l'autorité chargée de l'administration de la voirie peut exécuter sur la voie publique, ou faire exécuter par des concessionnaires, les travaux qu'elle juge nécessaires ou utiles, alors même que ces

(1) Mesdach de ter Kiele, *Pasic.*, 1888, I, 216.

(2) Voy. l'article MINES, n° 22.

(3) Circulaire min. du 30 décembre 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVII, 51.

(4) Voy. l'article MINES, n° 25.

travaux nuiraient à une concession déjà existante.

Elle peut, par exemple, concéder à un entrepreneur de tramway la faculté d'établir des rails sur une voie publique dont le sous-sol est déjà sillonné par les tuyaux d'une entreprise ayant pour objet la fourniture du gaz d'éclairage. Il est possible que cette concession nouvelle froisse les intérêts du premier concessionnaire; elle ne lèse pas des droits acquis. Il n'appartient donc pas aux tribunaux de l'entraver ou de l'interdire (cass., 26 décembre 1890, *Pasic.*, 1891, I, 31).

— Les concessions du sous-sol de la voirie accordées par les communes pour l'éclairage au gaz ou pour les distributions d'eau ne sont pas régies par l'article 76, nº 1, de la loi communale, qui soumet à l'approbation du Roi les aliénations de biens ou droits immobiliers.

Elles tombent sous l'application de l'article 81, qui charge les conseils communaux d'arrêter les conditions, non seulement des locations et des fermages, mais encore de tout autre usage des produits et revenus des propriétés et droits de la commune, et qui soumet les actes d'adjudication à l'approbation de la Députation permanente dans les cas qu'il détermine (1). Voy. l'article TRAVAUX PUBLICS, nºs 43 et suiv.

CONCESSION DE SÉPULTURE.

Voy. les articles INHUMATION, nº 20; — BIENS COMMUNAUX, nº 6.

CONCORDAT.

Voy. les articles PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, nº 93; — CLOCHES, nº 3; — DIVISIONS TERRITORIALES, nº 9.

CONDITIONS ILLICITES.

Voy. l'article ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, nº 28.

CONFISCATION.

Voy. les articles DOMAINE PUBLIC, nº 22; — PROPRIÉTÉ, nº 2.

(1) Circulaire min. du 30 décembre 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVII, 51.

CONFLITS D'ATTRIBUTIONS.

SOMMAIRE.

1. *Notion.*
2. *Décret du 21 fructidor an III.*
3. *Les conflits sous le régime impérial.*
4. *Les conflits sous le régime néerlandais.*
5. *Législation actuelle.*

1. Le mot *conflit* s'entend d'une lutte entre deux autorités qui ne sont pas d'accord sur la limite de leur compétence respective.

Il y a conflit de juridiction quand deux tribunaux retiennent simultanément la connaissance d'une même affaire, ou se déclarent tous les deux incompétents pour en connaître.

Les conflits de cette espèce se vident au moyen de la procédure en règlement de juges, procédure tracée par l'ordonnance française du mois d'août 1737 et par les articles 526 et suivants du Code d'instruction criminelle.

Supposez, par exemple, que la chambre du conseil du tribunal de première instance néglige, en correctionnalisant un crime, de constater que sa décision a été prise à l'unanimité au vœu de l'article 2 de la loi du 4 octobre 1867.

Dans ce cas, le tribunal correctionnel, n'étant pas saisi régulièrement, doit se déclarer incompétent. De ces deux décisions contradictoires naît un conflit de juridiction qui entrave le cours de la justice et qui doit être vidé par la Cour de cassation.

Il y a conflit d'attributions ou d'autorités quand le désaccord éclate entre deux pouvoirs, par exemple, entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire.

Sous l'ancien régime, les pouvoirs publics étaient confondus; ils aboutissaient tous au même centre, au Prince, qui possédait la plénitude de la souveraineté. Les conflits ou altercats qui surgissaient entre les autorités subordonnées à un chef unique se résolvaient facilement par son intervention.

La distinction des pouvoirs fut proclamée par l'Assemblée constituante : les fonctions judiciaires, dit la loi des 16-24 août 1790, seront distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives.

Il devint nécessaire d'instituer une juridiction chargée de contenir dans leurs limites respectives ces deux pouvoirs distincts et indépendants l'un de l'autre.

2. La législation concernant les conflits d'attributions a varié plusieurs fois.

Le décret du 21 fructidor an III, article 27, disposait qu'en cas de conflit d'attributions entre les autorités judiciaires et les autorités administratives il serait sursis jusqu'à la décision du ministre de l'intérieur, confirmée par le Directoire exécutif, qui devrait en référer, s'il était besoin, au Corps législatif.

Cette loi mémorable mit fin, dit M. de Broglie, à toute possibilité de lutte entre l'administration et les tribunaux, en établissant la non moins mémorable institution des conflits, c'est-à-dire en investissant solennellement le Gouvernement du droit de lancer l'interdit sur l'action des tribunaux dans toutes les occasions où il croirait les intérêts de l'administration compromis.

3. La Constitution du 22 frimaire an VIII chargea le Conseil d'État de résoudre les difficultés qui s'élèveraient en matière administrative, et le premier Consul profita de cette disposition pour porter un règlement qui donnait à ce Conseil le pouvoir de statuer sur les conflits d'attributions (arr. du 5 nivôse an VIII, art. 11).

Le droit d'élever des conflits fut attribué aux préfets par l'arrêté consulaire du 13 brumaire an X. Le conflit était notifié au tribunal saisi de la question dont l'autorité administrative revendiquait la connaissance, avec déclaration qu'aux termes de la loi du 21 fructidor an III, il devait être sursis à toutes procédures judiciaires jusqu'à la décision du Conseil d'État.

Le Conseil d'État se prononçait par forme d'avis. Sa décision était soumise au chef du Gouvernement, qui se l'appropriait et la publiait en forme de décret.

Le Gouvernement français ne se contentait pas de suspendre les procédures judiciaires. Sous prétexte que l'incompétence des tribunaux dans les questions administratives touche à l'ordre public, il s'arrogeait le droit de mettre à néant des jugements coulés en force de chose jugée.

C'est ainsi qu'un arrêté consulaire, en date du 23 fructidor an VIII, déclara non avenu un jugement rendu par le tribunal de Sambre-et-Meuse sur une question de propriété.

On alla si loin dans cette voie qu'un sénatus-consulte, du 28 août 1813, annula le verdict d'acquittement prononcé par le jury de Bruxelles en faveur des sieurs Werbroucq et consorts, accusés d'avoir commis des dilapidations dans la gestion de l'octroi d'Anvers, et chargea la Cour de cassation de les renvoyer devant une autre Cour d'assises qui aurait à prononcer sur l'accusation sans l'assistance du jury (1).

4. La loi fondamentale du 24 août 1815 ayant restitué aux corps judiciaires la plupart de leurs attributions légitimes, on crut que la source même des conflits était tarie.

L'arrêté royal du 5 mai 1816 disposa que désormais les autorités administratives ne pourraient plus élever des conflits d'attributions pour arrêter le cours de la justice.

Cette interdiction fut implicitement sanctionnée par la loi du 16 juin 1816, dont l'article 1er était ainsi conçu : « Les conflits d'at- « tributions élevés par les autorités adminis- « tratives d'après les dispositions des lois « françaises, dans des contestations sur la « propriété, sur des créances ou sur des « droits civils, et au sujet desquels aucune « décision n'est encore intervenue, sont, « pour autant que de besoin, déclarés nuls « et comme non avenus. »

Le roi des Pays-Bas ne tarda pas à rétablir les conflits indirectement. L'arrêté du 16 juillet 1820 permit à tous les corps et fonctionnaires administratifs de se pourvoir auprès du Roi dans le cas où leurs opérations seraient contrariées par l'action des tribunaux. Cet arrêté disposait ce qui suit :

« Lorsque, dans des affaires qui concer- « nent l'administration civile, les directeurs « des digues et polders et autres colléges « semblables, ou même des autorités admi- « nistratives quelconques, croiront leurs « opérations contrariées à tort par les voies « judiciaires, il leur sera permis, non seule- « ment de proposer au juge leurs moyens de « défense et de soutenir de ce chef l'incom- « pétence du tribunal, ou bien de conclure à « ce que le demandeur soit débouté de sa « demande; mais encore d'exercer, s'ils le « jugent nécessaire ou convenable, leur « recours devant Nous au moyen d'une pé- « tition motivée et accompagnée de preuves « suffisantes, afin qu'il soit, par Nous, sur ce, « statué, ainsi qu'il sera trouvé appartenir « suivant la nature du cas. »

Les recours exercés en vertu de cet arrêté

(1) *Belgique jud.*, XXI, 1089.

ne suspendaient pas l'action des tribunaux. L'instance judiciaire suivait son cours, en attendant la décision du Roi, mais lorsque la décision était favorable à celui qui l'avait provoquée, la procédure judiciaire était mise à néant.

Enfin les conflits furent ouvertement rétablis par l'arrêté du 5 octobre 1822, aux termes duquel le Roi se proclama le juge supérieur et en dernier ressort de la légalité de tous règlements et résolutions émanés des autorités administratives. Il chargea, en conséquence, les gouverneurs provinciaux d'élever, le cas échéant, des conflits dont l'effet était de paralyser l'action des tribunaux, et il se réserva à lui-même le droit de statuer définitivement : « Nos gouverneurs « civils provinciaux », dit cet arrêté, « de- « vront, lorsqu'il sera parvenu à leur con- « naissance que des administrations ou des « administrateurs sont cités devant les tri- « bunaux du chef de leurs faits ou actes ad- « ministratifs, ... prendre, s'il y a lieu, une « résolution motivée, dans laquelle ils décla- « reront que l'autorité administrative inter- « vient dans la cause et soutient que la con- « naissance n'en peut appartenir aux Cours « et tribunaux de justice. »

Le jugement des conflits étant réservé en faveur du Roi, les intéressés se trouvaient dépouillés de la garantie des formes judiciaires, si propres à assurer le triomphe de la justice et de la vérité (1).

De nombreux conflits furent soulevés en exécution de cet arrêté.

Nous n'en citerons qu'un seul.

Le 9 octobre 1817 le prince de Broglie, évêque du Gand, avait été condamné à la déportation par la Cour d'assises pour avoir, par des instructions pastorales, provoqué à désobéir aux actes de l'autorité publique et pour avoir entretenu une correspondance avec une Cour étrangère, sans y être autorisé par le directeur des cultes.

Il mourut en 1825. Ses héritiers assignèrent le Gouvernement des Pays-Bas devant le tribunal civil de Bruxelles, en payement des quatre dernières années de son traitement.

Le gouverneur du Brabant souleva un conflit sur le motif que la demande rentrait dans la compétence du pouvoir exécutif. Le tribunal de Bruxelles se trouva dessaisi, et le conflit fut maintenu par un arrêté royal en date du 22 février 1827 (2).

(1) Raikem, *des Conflits, Belgique jud.*, II, 17.

5. Des conflits peuvent encore surgir entre les autorités administratives et les autorités judiciaires au sujet de leurs attributions respectives.

Le pouvoir administratif doit avoir les moyens de maintenir son indépendance. La voie doit lui être ouverte pour revendiquer ses prérogatives lorsqu'il a de justes raisons de croire qu'elles sont envahies par les tribunaux.

La loi a désigné le tribunal appelé à statuer sur ces revendications : la Cour de cassation, jugeant chambres réunies, prononce sur les conflits d'attribution d'après le mode réglé par la loi (Constitution, art. 106; loi du 18 juin 1869, art. 132).

On ne pouvait mieux faire que d'attribuer le jugement des conflits à l'autorité qui est placée au sommet de la hiérarchie judiciaire et qui, par son institution, est la plus étrangère aux passions politiques.

Cette désignation est d'ailleurs conforme au principe d'unité qui doit exister dans une législation bien ordonnée.

Il est à remarquer, en effet, que, d'après l'article 80 de la loi du 27 ventôse an VIII, le Gouvernement est chargé de dénoncer à la Cour de cassation, par l'intermédiaire du procureur général, les actes par lesquels les juges ont excédé leurs pouvoirs et d'en provoquer l'annulation.

L'article 441 du Code d'instruction criminelle autorise également le procureur général près la Cour de cassation à dénoncer à cette Cour sur l'ordre du ministre de la justice, les actes judiciaires, arrêts ou jugements contraires à la loi et à les faire annuler.

Or, il vaut mieux prévenir l'excès de pouvoir que d'annuler l'acte qui en est infecté. Il était donc rationnel de déférer la connaissance des conflits à la Cour de cassation et de l'investir d'un pouvoir préventif qui la dispense d'annuler les excès de pouvoir après qu'ils sont consommés (3).

— Aucune loi n'a, jusqu'à présent, tracé le mode à suivre pour saisir la Cour de cassation de la connaissance des conflits d'attributions.

(2) *Pasic.*, 1842, I, 355.
(3) Raikem, *op. cit.*

On a soutenu, il est vrai, que l'arrêté royal du 5 octobre 1822 est encore obligatoire en tant qu'il charge les gouverneurs de province d'élever des conflits, attendu que la Constitution de 1831 n'exige l'intervention du législateur que pour régler le mode de les juger.

Cette opinion a même paru si fondée que, pendant les premières années qui ont suivi la révolution de 1830, des gouverneurs de province ont, à trois reprises différentes, soulevé des conflits d'attributions. Mais le Gouvernement a annulé ces conflits par le motif que l'arrêté du 5 octobre 1822, inconstitutionnel dès son origine, ne pouvait plus recevoir aucune application (1).

Dans une seule circonstance, la Cour de cassation s'est crue autorisée à statuer sur un conflit d'attributions soulevé par un particulier. Il s'agissait de travaux exécutés par le sieur Mary dans le lit d'une rivière non navigable. Les frères Goes, propriétaires d'un moulin situé sur cette rivière, s'étant adressés simultanément à l'autorité judiciaire et à l'autorité administrative aux fins de faire condamner Mary à rétablir le lit de la rivière dans son pristin état, ce dernier présenta requête aux fins de faire décider que le pouvoir judiciaire avait seul juridiction en cette matière, et la Cour de cassation, se considérant comme régulièrement saisie par cette requête, ordonna qu'il lui sera fait rapport et qu'il serait plaidé sur le fond de l'affaire (cass., 30 janvier 1837).

— Dans la pratique, l'administration supplée au conflit au moyen de l'exception d'incompétence. Lorsqu'elle est citée en justice pour répondre à une réclamation qui n'est pas de la compétence des tribunaux ordinaires, elle soulève un déclinatoire, et si son exception est repoussée, elle la reproduit en degré d'appel. Si le tribunal d'appel n'accueille pas le déclinatoire, elle se pourvoit en cassation et, de cette manière, elle arrive, en suivant la marche ordinaire de la procédure, devant l'autorité que la loi a chargée de prononcer sur les conflits d'attributions.

Cet expédient n'est pas une solution. La procédure que l'on suit pour arriver, par les voies ordinaires, devant la Cour de cassation est lente et hérissée de difficultés, et cette lenteur peut laisser en souffrance des intérêts sociaux auquel il est urgent de donner satisfaction, compromettre, par exemple, le recouvrement des deniers publics, retarder l'exécution des travaux d'utilité générale, entraver la collation des bourses d'études, etc.

Dans ces différents cas, l'autorité administrative doit posséder le moyen de sauvegarder son indépendance et de saisir immédiatement la Cour de cassation sans parcourir, au préalable, tous les degrés de juridiction.

Il est donc indispensable qu'une loi intervienne pour régler la procédure des conflits d'attributions.

(1) Voy. le *Répertoire de l'admin.*, vo *Conflit*, p. 309.

CONGRÉGATIONS HOSPITALIÈRES DE FEMMES.

Le décret du 3 messidor an XII disposait qu'aucune agrégation ou association d'hommes ou de femmes ne pourrait se former à l'avenir, sous prétexte de religion, à moins qu'elle n'eût été formellement autorisée par un décret impérial, sur le vu des statuts et règlements selon lesquels on se proposait de vivre dans cette agrégation ou association.

Il admettait des exceptions en faveur des agrégations connues sous le nom de Sœurs de la Charité et de Sœurs hospitalières, à la charge par elles de présenter, sous le délai de six mois, leurs statuts et règlements pour être vus et vérifiés en Conseil d'État.

Le décret du 3 messidor an XII n'érigeait pas les associations hospitalières en personnes civiles; il autorisait simplement les Sœurs de Charité à se maintenir en réunion et à vivre en commun (cass., 11 mars 1848, *Pasic.*, 1849, II, 7).

Le privilège de la personnalité civile ne leur a été conféré que par le décret impérial du 18 février 1809, qui porte :

« Art. 1er. Les congrégations ou maisons « hospitalières de femmes, savoir celles dont « l'institution a pour but de desservir les « hospices de notre empire, d'y servir les « infirmes, les malades et les enfants abandonnés, ou de porter aux pauvres des soins, « des secours, des remèdes à domicile, sont « placées sous la protection de Madame, « notre très chère et honorée mère.

« Art. 2. Les statuts de chaque congrégation ou maison séparée seront approuvés « par nous et insérés au *Bulletin des lois*,

« pour être reconnus et avoir force d'institu-
« tion publique. »

Ce décret confère au Gouvernement le pouvoir d'ériger, à côté des commissions d'hospices et des bureaux de bienfaisance, des établissements auxiliaires dotés également de la capacité civile.

Ce privilège ne peut être accordé, aux termes du décret organique, qu'aux congrégations ou maisons hospitalières de femmes, dont l'institution a pour but de desservir les hospices, d'y servir les infirmes, les malades et les enfants abandonnés, ou de porter aux pauvres des soins, des secours, des remèdes à domicile.

L'Exposé des motifs du décret porte textuellement que le seul but de leur règle est de donner aux pauvres tout leur temps et l'abnégation de tout autre intérêt que celui des pauvres.

Il suit de là qu'une congrégation qui tient une maison de santé dans laquelle ne sont reçus que des malades payants n'est pas apte à recevoir la personnalité civile (cass., 14 mai 1859, *Pasic.*, 1859, I, 204).

Le décret du 18 février 1809 ne s'occupe que des congrégations hospitalières. L'intention de l'empereur était d'édicter un règlement plus général et d'admettre même les congrégations enseignantes de femmes au bénéfice de la personnalité civile.

Mais ce règlement n'a jamais été fait. Les congrégations enseignantes ne peuvent donc pas être reconnues sur le pied du décret de 1809 (1).

L'exécution qui a été donnée au décret a, il est vrai, dépassé les limites du texte. Le Gouvernement des Pays-Bas et le Gouvernement belge ont, en fait, autorisé plusieurs congrégations enseignantes à donner l'enseignement gratuit. Ces arrêtés sont illégaux et inconstitutionnels en tant qu'ils confèrent à ces associations le droit de posséder et d'acquérir.

La jurisprudence a même décidé que la tenue d'un pensionnat est incompatible avec la qualité d'hospitalières. Les Sœurs de Sainte-Marie, résidant à Braine-l'alleud, qui, aux termes de leurs statuts, se consacrent à l'instruction de la jeunesse et au service des malades à domicile, et qui tiennent un pensionnat d'internes et une école d'externes pour les enfants du sexe féminin, sont inhabiles à jouir de la personnalité civile. L'arrêté royal du 24 mars 1838 qui a approuvé leurs statuts n'a pu leur conférer la capacité d'acquérir des dons ou legs (cass., 11 mars 1848, *Pasic.*, 1849, I, 7).

L'administration des congrégations hospitalières de femmes est réglée par les statuts et varie par conséquent. Elle se compose, en général, d'une supérieure et de deux ou plusieurs assistantes.

La supérieure et les assistantes sont nommées par la communauté.

Chaque congrégation est soumise, quant au spirituel, à l'évêque diocésain et, quant au temporel, à l'autorité civile.

—Les biens et revenus de ces congrégations sont possédés et régis conformément au Code civil; ils ne peuvent être administrés que conformément à ce Code et aux lois et règlements sur les établissements de bienfaisance (décret du 18 février 1809, art. 14).

(1) LENTZ, *Dons et legs en faveur des établissements publics*, I, nº 336.

CONSEILS COLLATÉRAUX.

SOMMAIRE.

1. *Charles-Quint institue trois Conseils pour l'administration des Pays-Bas.*
2. *Le Conseil d'État.*
3. *Le Conseil privé.*
4. *Le Conseil des finances.*
5. *La Chambre des comptes.*
6. *Réforme opérée par le duc d'Anjou.*

1. Lorsque Charles-Quint quitta nos provinces pour aller prendre possession du trône d'Espagne, il institua, par lettres patentes du 23 juillet 1517, un Conseil privé, à la tête duquel il mit sa tante, Marguerite d'Autriche, gouvernante générale des Pays-Bas.

Ayant reconnu qu'un seul Conseil ne pouvait suffire pour l'examen et la décision de toutes les affaires, il établit en 1531 trois Conseils ou *Consaulx*, savoir un Conseil d'État, un Conseil privé et un Conseil des finances. On les nomma Conseils *collatéraux*, par allusion à leur position auprès du Prince, dont ils étaient les auxiliaires.

Ces trois Conseils, qui siégeaient à Bruxelles, étaient des autorités administratives subordonnées au gouverneur général.

2. Le nombre des conseillers d'État n'était pas limité.

On n'admettait dans ce corps que des seigneurs de la plus haute noblesse, distingués par leurs services à la guerre ou dans les négociations.

Les chevaliers de la Toison d'or y avaient leur entrée, et l'archevêque de Malines en faisait ordinairement partie.

On ne traitait au Conseil d'État que « les « grandes et principales affaires et celles « qui concernaient l'État, conduite et gou- « vernement du pays », c'est-à-dire les affaires de la guerre et de la paix et les démêlés avec les puissances étrangères (1).

Le Conseil d'État était aussi consulté lorsqu'il s'agissait de conférer des évêchés, des dignités ou bénéfices ecclésiastiques et tous autres offices séculiers et politiques, tels que ceux de gouverneurs des villes et des places, de conseillers de justice, de baillis, écoutètes, ammans, etc. (2).

L'autorité de ce collège était considérable au XVIe siècle. Le commandeur Requesens, successeur du duc d'Albe, étant mort inopinément, le Conseil d'État prit les rênes du Gouvernement au nom du roi Philippe II. Ce prince désigna don Juan d'Autriche pour succéder à Requesens, et, par un acte en date du 24 mars 1576, il confirma provisoirement les pouvoirs que le Conseil d'État s'était arrogés.

Les conseillers d'État, qui se recrutaient dans la plus haute noblesse du pays, faisaient ombrage, par leur esprit d'indépendance, au Gouvernement autrichien. En 1726 on transféra leurs attributions au Conseil privé, qui était composé de gens de robe, d'humeur plus maniable et plus docile. Les fonctions de conseiller d'État devinrent ainsi purement honorifiques.

3 Le Conseil privé était composé d'un président, de six conseillers et de deux secrétaires.

A ce collège appartenaient la surintendance, la direction, conduite et surveillance de toute la justice et police des Pays-Bas, ainsi que le portait la déclaration du roi Philippe IV, donnée à Madrid le 17 mars 1659.

Dans le Conseil privé se traitaient, dit Hovines, toutes matières de grâce réservées au Souverain, toutes matières de police qui étaient par-dessus le train et cours de justice ordinaire et ne consistaient en procès ou plaidoiries, mais en règlements ou résolutions à donner par le Souverain. Ses instructions lui défendaient de retenir la connaissance d'aucun procès, si ce n'est de ceux qui étaient de tels poids, qualité et conséquence qu'il fallut, pour les décider, un rapport préalable au gouverneur général, ou de ceux qui s'élevaient entre deux provinces ou entre deux corps indépendants l'un de l'autre et ne pouvant avoir un autre juge commun (3).

L'émanation des nouvelles lois et l'interprétation des anciennes passaient par sa délibération. Il était aussi chargé particulièrement de veiller à la conservation de l'autorité, des prérogatives et prééminences du Souverain, de maintenir les anciennes maximes de l'État sur les droits de la puissance temporelle, et d'en assurer l'exécution contre les entreprises des évêques et de la Cour de Rome.

L'article XII de l'édit rendu par Charles VI, le 19 septembre 1725, lui attribua, en outre, « la consulte des provisions et collations en « matières ecclésiastiques, politiques et ci- « viles », prérogative qui était auparavant exercée par le Conseil d'État.

En résumé, le Conseil privé fut toujours un Conseil de gouvernement, dépourvu de toute juridiction contentieuse (4).

Quelquefois les tribunaux le consultaient lorsqu'une affaire soulevait des questions relatives au droit public ou aux grands intérêts du pays; mais ses avis, qu'on appelait des *consultes*, n'enchaînaient pas la décision des juges (5).

4. Le Conseil des finances était composé d'un trésorier général qui en était le chef, de quatre conseillers et de deux greffiers (édit de Charles VI, du 19 septembre 1725, art. XIII).

Il était chargé, sous les ordres du Souverain ou du gouverneur général, de la direction des finances publiques (6).

5. De ce Conseil dépendaient les Chambres des comptes.

(1) De Nény, *Mémoire politique*, II, p. 82.
(2) Mémoire manuscrit de Hovines sur la forme du gouvernement politique des Pays-Bas.

(3) Hovines, *Mémoire manuscrit*, Bibliothèque royale, n° 15980, p. 59.
(4) De Nény, *Mémoire politique*, II, p. 83 et suiv.
(5) Defacqz, *Ancien droit belgique*, I, 9.
(6) De Nény, *op. cit.*, II, 87.

Il y a eu trois Chambres des comptes, celle de Flandre, celle de Brabant et celle de Gueldre.

La Chambre des comptes du Brabant fut créée en 1404 par le duc Antoine. Elle siégeait à Bruxelles.

La Chambre de Gueldre, qui eut son siège à Ruremonde, fut incorporée en 1684 à celle de Brabant.

Celle de Flandre, qui avait été fondée en 1385 par Philippe le Hardi et qui siégeait à Lille, fut, après la prise de cette ville sous Louis XIV, transférée à Bruxelles. En 1735, elle fut réunie à celle du Brabant par un décret de l'empereur Charles VI.

Une seule Chambre des comptes subsistait donc au siècle dernier pour tous les Pays-Bas.

Elle avait la direction économique des domaines, et c'est dans le dépôt de ses archives que l'on conservait les actes publics, tels que les traités et autres actes concernant les possessions, les droits et les prérogatives du Souverain.

Sa fonction la plus importante consistait à entendre et à clore les comptes des receveurs et des autres officiers qui maniaient les deniers publics.

En résumé, l'administration des sources qui produisaient ces deniers appartenait au Conseil des finances, et la Chambre des comptes en vérifiait l'emploi (1).

6. Quand le duc d'Anjou, soutenu par les forces du roi Louis XIV, son aïeul, eut pris possession des Pays-Bas, en vertu du testament de Charles II, il jugea à propos d'en changer la Constitution. Le Conseil d'État, le Conseil privé et le Conseil des finances furent unis et réduits en un seul Conseil, en vertu de lettres patentes datées de Naples, le 2 juin 1702.

Après la bataille de Ramillies, qui soumit les Pays-Bas espagnols aux puissances alliées, la reine d'Angleterre et les États généraux des Provinces-Unies établirent dans notre pays un Conseil d'État subordonné à une commission de députés Anglais et Hollandais qu'on nommait la *Conférence*.

Mais, en 1725, l'empereur Charles VI rétablit les trois Conseils collatéraux tels que Charles-Quint les avait institués, en modifiant seulement les attributions du Conseil d'État, ainsi qu'on l'a vu plus haut.

(1) De Nény, *Mémoire politique*, II, p. 99.

CONSEIL COMMUNAL.

SOMMAIRE.

SECTION Ire. — Composition et formation du Conseil communal.

SECTION Ire.

COMPOSITION ET FORMATION DU CONSEIL COMMUNAL.

1. Les intérêts propres à chaque commune sont représentés et administrés par un Conseil électif.

Le Conseil communal, y compris le bourgmestre et les échevins, est composé de sept membres dans les communes au-dessous de 1,000 habitants;

De 9	dans celles de	1,000 à 3,000	habitants.
De 11	—	3,000 à 10,000	—
De 13	—	10,000 à 15,000	—
De 15	—	15,000 à 20,000	—
De 17	—	20,000 à 25,000	—
De 19	—	25,000 à 30,000	—
De 21	—	30,000 à 35,000	—
De 23	—	35,000 à 40,000	—
De 25	—	40,000 à 50,000	—
De 27	—	50,000 à 60,000	—
De 29	—	60,000 à 70,000	—
De 31	—	70,000 et au-dessus.	

Le Conseil, lorsque le bourgmestre est nommé hors de son sein, n'en reste pas moins composé du nombre de membres déterminé ci-dessus (loi comm., art. 4).

Le nombre de conseillers est déterminé, pour chaque commune, par le tableau annexé à la loi en vigueur au moment où les élections ont lieu (lois élect. coord., art. 271).

Ce nombre a été fixé en dernier lieu par la loi du 29 décembre 1892.

Le Conseil communal est composé, indépendamment du nombre de membres indiqué à l'article 4 de la loi communale de 1836, de quatre conseillers dans les communes de 20,000 à 70,000 habitants, et de huit conseillers dans les communes de 70,000 habitants et au-dessus, élus directement au vote simple par les citoyens qui, inscrits sur les listes des électeurs communaux, réunissent les conditions requises pour les élections aux Conseils de l'industrie et du travail.

Ces conseillers sont nommés, moitié par les électeurs ouvriers, moitié par les électeurs chefs d'industrie.

Un arrêté royal détermine les mesures d'exécution que comporte cette disposition, notamment en ce qui concerne la formation des listes de ces électeurs (loi du 11 avril 1895, art. 4).

2. Quelles sont les conditions requises pour être électeur communal? Voy. l'article ÉLECTORAT, nos 34 et suiv.

3. Quelles sont les conditions requises pour être éligible en qualité de conseiller communal? Voy. l'article ÉLIGIBILITÉ, n° 6.

4. Quelles sont les fonctions incompatibles avec celles de conseiller communal? Voyez l'article INCOMPATIBILITÉS, n° 5.

5. Dans quelles formes se font les élections communales? Voy. l'article OPÉRATIONS ÉLECTORALES.

6. La Députation permanente statue sur la validité des élections communales et sur les pouvoirs des membres élus. Voy. l'article OPÉRATIONS ÉLECTORALES, n° 31.

7. Les conseillers communaux, le bourgmestre et les échevins, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment politique ordinaire : « Je jure fidélité au Roi, obéissance « à la Constitution et aux lois du peuple « belge »

Ce serment est prêté en séance publique par les conseillers communaux et par les échevins entre les mains du bourgmestre ou de celui qui le remplace.

Le bourgmestre prête serment entre les mains du gouverneur ou de son délégué (loi du 1er juillet 1860, art. 1er et 2). Voyez l'article SERMENT, n° 6.

On a vu plus d'une fois des conseillers communaux, et même des bourgmestres, s'obstiner à ne pas prêter serment, tout en refusant de donner leur démission.

Pour prévenir le retour d'un abus aussi préjudiciable à la chose publique, la loi du 1er juillet 1860 a disposé que les conseillers, échevins et bourgmestres qui, après avoir reçu deux convocations successives à l'effet de prêter serment, s'abstiennent, sans motifs légitimes, de remplir cette formalité, sont considérés comme démissionnaires.

Le conseiller ou l'échevin déclaré démissionnaire en vertu de cette disposition peut, par application de l'article 268 des lois électorales coordonnées, contester le fait de sa démission et se pourvoir devant la Députation permanente, laquelle prononce dans le mois qui suit le recours (1).

Quand le fait de la démission est constant et reconnu, l'assemblée des électeurs doit être convoquée, en vertu d'une décision du Conseil communal ou d'un arrêté royal, à l'effet de pourvoir au remplacement du démissionnaire.

8. Les conseillers communaux sont élus pour le terme de six ans, à compter du 1er janvier qui suit leur élection, et les Conseils sont renouvelés par moitié tous les trois ans.

Le renouvellement s'opère par série de conseillers communaux (lois élect., art. 265).

L'ordre de ces renouvellements a été réglé, à la suite de la dissolution des Conseils communaux, par un tirage au sort qui a eu lieu en 1875, en exécution de l'article 4 de la loi du 28 mars 1872.

La *première* série est sortie le 1er janvier 1876, puis le 1er janvier 1882, et, de nouveau, le 1er janvier 1888.

Elle aurait dû sortir ensuite le 1er janvier 1894. Mais la loi du 14 juillet 1893 a prorogé d'un an la durée des mandats des conseillers communaux appartenant à cette catégorie.

Une loi subséquente, en date du 11 avril 1894, a ensuite disposé : « Il ne sera pas procédé, en 1894, au renouvellement partiel « des Conseils communaux. Ces Conseils « seront renouvelés intégralement dans le « cours de l'année 1895. Le Roi déterminera « l'époque de la réunion des collèges électoraux, à l'effet de procéder à ce renouvellement, et celle de l'installation des « nouveaux Conseils. »

« Par modification à la loi du 14 juillet « 1893, la durée des mandats d'échevin ou « de conseiller expirant le 1er janvier 1895 « est prolongée jusqu'à la date de l'installation des nouveaux Conseils. »

Aux termes de la loi du 11 avril 1895, art. 11, les Conseils communaux actuels doivent être dissous par arrêté royal au plus tard le 1er novembre 1895.

La *deuxième* série est sortie le 1er janvier 1879, puis le 1er janvier 1885, ensuite le 1er janvier 1891, et sortira de nouveau le 1er janvier 1897.

« La première sortie a donc eu lieu le « 1er janvier 1876 dans tout le royaume sans « exception, et cette date, avec son caractère « indéniable de fixité, a servi de point de « départ et de base incommutable au roulement périodique des deux moitiés qui composent chaque Conseil communal (2). »

Le roulement établi par la loi du 28 mars 1872 a un caractère permanent et définitif. « Il échappe aux vicissitudes à naître de « l'érection de communes nouvelles. Quand « des remaniements de territoire de cette « nature viennent à se produire, il est dans « le vœu de la loi, comme dans la nature des « choses, que la commune nouvelle entre « dans le plan général, vive du régime « commun et s'accommode de ce qui a été « institué pour la meilleure organisation « de toutes les administrations communales (3). »

Cette concordance, si conforme aux principes d'unité et de fixité qui gouvernent toute société bien ordonnée, est imposée par l'article 151 de la loi communale, aux termes duquel lorsqu'une fraction de commune a été érigée en commune, un arrêté royal règle tout ce qui est relatif à la première élection et fixe la première sortie périodique *en concordance* avec les sorties générales prescrites par la loi.

Il résulte de là que pour toutes les communes belges sans exception, même pour celles qui ont été créées postérieurement à l'année 1872, la *première* série de conseillers communaux est sortie à la date du 1er janvier 1888, et la *deuxième* à la date du 1er janvier 1891.

— Le conseiller élu en remplacement d'un conseiller mort ou démissionnaire achève le terme de celui qu'il remplace (loi comm., art. 59; lois élect. coord., art. 270).

Mais il ne prend pas pour cela son rang de préséance ni son rang d'ancienneté de service (4).

(1) Rapport de la section centrale, *Ann. parl.*, 1859-1860, p. 773.

(2) Avis du Comité de législation, du 21 janvier 1885, inséré aux *Ann. parl.*, Ch. des représ., 20 mars 1885, p. 874.

(3) *Ibid.*

(4) Rapport de la Section centrale sur la loi communale.

— Quelquefois le Conseil communal et le Roi, usant de la latitude que leur accorde l'article 117 des lois électorales coordonnées s'abstiennent de convoquer extraordinairement les électeurs à l'effet de remplacer les conseillers démissionnaires ou décédés, de telle sorte que certains mandats demeurent vacants pour le restant du terme, c'est-à-dire jusqu'au 1er janvier qui suit l'élection triennale.

On doit, en pareil cas, considérer comme « membres élus lors du renouvellement « triennal » tous les membres élus en remplacement de la série sortante, soit qu'ils remplacent les conseillers dont le mandat expire le 1er janvier, soit qu'ils remplacent les conseillers démissionnaires ou décédés.

Les nouveaux élus n'entrent donc en fonctions qu'à la date du 1er janvier qui suit l'élection triennale.

Mais si quelques-uns des conseillers à élire en remplacement des conseillers démissionnaires ou décédés sont appelés à faire partie de la série des conseillers dont le mandat doit se prolonger trois ans après l'élection triennale, l'élection est, quant à ceux-ci, réputée extraordinaire. Ils ont le droit de prendre séance aussitôt que leur élection a été validée par la Députation permanente, sans attendre l'échéance du 1er janvier. C'est le cas d'appliquer l'article 60, § 2, de la loi communale (1).

9. Aucune autorité ne peut révoquer les conseillers communaux avant que leur mandat soit expiré, attendu qu'ils sont les dépositaires immédiats d'un pouvoir indépendant.

Cette inamovibilité est absolue. Aucune disposition légale ne permet de frapper de déchéance les membres des Conseils communaux qui ne se rendent pas aux séances. Il n'y a d'autre mesure à prendre, en pareil cas, que celle qui est indiquée par l'article 64 de la loi communale : les trois convocations successives, après lesquelles le Conseil peut délibérer valablement, quel que soit le nombre des membres présents (2).

Les conseillers communaux ont la faculté de se démettre de leurs fonctions.

Il peut arriver que, cédant à un premier mouvement, on donne à la légère une démission verbale. Mais on y réfléchit à deux fois quand on est obligé de la donner par écrit. C'est pourquoi l'article 268 des lois électorales dispose que la démission des fonctions de conseiller communal sera donnée par écrit au Conseil communal.

Il se peut aussi que la question de savoir si un conseiller a réellement donné sa démission soit douteuse, s'il écrit, par exemple, qu'il n'assistera plus aux séances du Conseil tant que telle ou telle décision n'aura pas été rapportée ou tant que tel autre conseiller restera en fonctions. En pareil cas, le conseiller qui conteste le fait de sa démission, peut se pourvoir devant la Députation permanente. Celle-ci doit prononcer au plus tard dans le mois qui suit le recours (3).

Grâce à ces précautions, il est impossible aujourd'hui qu'un Conseil communal élimine de son sein, par un acte de bon plaisir, un de ses membres, sans autre forme de procès que de le déclarer démissionnaire. Le fait s'était produit anciennement (4).

La démission d'un conseiller devient irrévocable lorsque les électeurs ont été convoqués pour pourvoir à son remplacement. Mais tant que la démission n'a pas été suivie d'effet, elle peut être retirée par le démissionnaire, du consentement du Conseil communal (5).

— Si le conseiller qui désire donner sa démission est en même temps bourgmestre, il ne peut adresser au Conseil communal sa démission de conseiller qu'après avoir *préalablement* obtenu du Roi sa démission comme bourgmestre. C'est ce que porte l'article 268 des lois électorales. Il faut conclure de ce texte qu'aussi longtemps qu'il n'a pas obtenu du Roi sa démission, il a le droit de siéger, tant comme membre du Conseil que comme membre du Collège échevinal (6).

10. Si les conseillers sortants ou démissionnaires cessaient sur-le-champ d'exercer leurs fonctions, l'administration de la commune pourrait se trouver momentanément désorganisée. Supposez, par exemple, que

(1) Dépêche min. du 27 septembre 1883, *Revue de l'admin.*, XXXI, 524, et XXXII, 247.

(2) Décision min. du 13 avril 1860, *Revue de l'admin.*, VIII, 222.

(3) Loi comm., art. 57. Discours du ministre des aff. étr., Ch. des représ., 19 mars 1835.

(4) Devaux, *Moniteur* du 11 février 1836.

(5) Beckers, *Code élect. annoté*, 1879, p. 327 et 328.

(6) Circulaire du 11 octobre 1871, *Revue comm.*, X, 88.

tous les conseillers se retirent à la fois parce que le Gouvernement leur impose un bourgmestre qui n'a pas leurs sympathies. Il ne faut pas qu'en pareille occurrence, la commune reste sans représentation. C'est pourquoi la loi dispose que « les membres « du corps communal sortants, lors du re- « nouvellement triennal, ou les démission- « naires restent en fonctions jusqu'à ce que « les pouvoirs de leurs successeurs aient été « vérifiés » (lois élect., art. 269).

Quand cette vérification a-t-elle lieu?

La Députation permanente a mission de statuer, dans les trente jours d'une élection, sur la validité de cette élection et sur les pouvoirs des membres élus. Voy. l'article OPÉRATIONS ÉLECTORALES, n° 31.

Elle vérifie donc leurs pouvoirs. Mais il y a une seconde vérification, une vérification sommaire à laquelle procède le Conseil communal lorsque les élus se présentent pour prêter serment et pour s'installer dans leurs fonctions. Il s'agit, dans l'article 269 des lois électorales, de cette deuxième vérification. Le but de la loi est d'empêcher que le cours de l'administration ne soit interrompu. Ce but n'est atteint que si la retraite des conseillers démissionnaires ou non réélus coïncide exactement avec l'installation de leurs successeurs. Ils doivent donc siéger jusqu'au moment où ceux-ci prêtent serment.

11. « Le membre du corps communal qui « perd l'une ou l'autre des conditions d'éli- « gibilité cesse de faire partie du Conseil » (loi comm., art. 57; lois élect., art. 268).

Cette disposition est applicable au conseiller qui transfère son domicile dans une autre commune et à celui qui tombe en état de faillite (1).

La déchéance est constatée par la Députation permanente, autorité que la loi charge de vérifier les pouvoirs des conseillers (2).

Lorsqu'un conseiller communal a perdu l'une des conditions d'éligibilité, notamment la condition de domicile, et que sa déchéance a été proclamée par la Députation permanente, peut-il continuer à siéger en attendant l'installation de son successeur?

Les conseillers communaux sont élus pour un terme de six ans, qui prend cours à dater du 1er janvier qui suit les élections triennales.

Quand le terme normal de ce mandat est expiré, le conseiller sortant doit rester en fonctions jusqu'à ce que les pouvoirs de son successeur aient été vérifiés. L'article 269 du Code électoral lui en fait un devoir. Il a conservé l'aptitude à être conseiller, et, pour qu'il n'y ait aucune lacune dans l'exercice du pouvoir communal, il est tenu de siéger en attendant l'installation de son successeur.

Il en est de même lorsqu'un conseiller donne sa démission. Il a conservé les conditions d'idonéité requises pour être conseiller. Il doit rester provisoirement en charge jusqu'au moment où son successeur aura prêté serment.

Bien différente est la condition du membre du corps communal qui perd l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité requises par l'article 227 du Code électoral, qui perd, par exemple, la qualité de Belge ou change de domicile.

En renonçant à la nationalité belge, en brisant les relations qui l'unissaient à la commune où il était domicilié, il se dépouille d'une des qualités essentielles qui le rendaient apte à représenter les intérêts de cette commune. Il cesse dès lors de faire partie du Conseil communal. C'est la forte expression dont se sert l'article 268 du Code électoral.

Du moment qu'il a cessé de faire partie du Conseil, il n'a plus le droit de participer à ses délibérations. La conséquence est évidente, et le législateur n'aurait pu énoncer le contraire sans tomber dans une contradiction manifeste. Aussi s'est-il bien gardé de dire que le conseiller qui perd l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité reste en fonctions jusqu'à ce que les pouvoirs de son successeur aient été vérifiés.

Quand la déchéance a été reconnue et proclamée par la Députation permanente, aucune question raisonnable ne peut plus s'élever. Le membre du corps communal qui a cessé, en vertu d'une décision rendue officiellement par l'autorité compétente, de faire partie du Conseil, doit abandonner son siège sans aucun retard.

Mais il y a matière à difficultés aussi longtemps que la Députation permanente n'a pas statué.

Ces difficultés proviennent de ce que le changement de domicile est un acte complexe, qui exige le fait d'une habitation

(1) Ch. des représ., séance du 18 février 1836.
(2) BECKERS, *Code élect annoté*, p. 328, n° 4.

réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement. L'existence de chacun des éléments de ce fait complexe peut, dans bien des cas, être douteuse et incertaine. Il est souvent difficile de discerner si un conseiller communal qui a acquis une résidence nouvelle a, en même temps, voulu y transférer le siège principal de ses affaires, de ses intérêts et de ses affections.

Lorsque le changement de domicile est douteux, lorsqu'il est contesté par l'intéressé, celui-ci conserve provisoirement le droit de remplir ses fonctions de conseiller, en attendant que la Députation permanente ait statué.

Si le changement de domicile est notoire et avéré, s'il est reconnu et confessé par celui qui a acquis une résidence nouvelle, on doit cesser de le convoquer aux séances du Conseil, libre à lui de prendre l'initiative d'une réclamation et d'en saisir la Députation permanente.

Mais une fois que la déchéance a été officiellement constatée et proclamée par le juge compétent, celui qui a cessé de faire partie du Conseil communal est frappé d'une incapacité radicale; il ne peut plus prendre part aux délibérations d'une assemblée dont il n'est plus membre.

— Lorsque le bourgmestre et les échevins cessent de faire partie du Conseil dans l'intervalle des six années assignées à la durée de leur mandat, ils perdent leur qualité de membres du Collège échevinal (lois élect., art. 267).

Si des difficultés s'élèvent à cette occasion, le droit de statuer appartient au Roi, lorsqu'il s'agit d'un bourgmestre, attendu que le Roi seul a qualité pour retirer un mandat conféré par arrêté royal (1).

Il en est autrement lorsqu'il s'agit d'un échevin. Le droit de décider appartient à la Députation provinciale. Cela résulte de la combinaison de la loi du 30 décembre 1887, article 9, paragraphe dernier, avec l'article 268, § 3, des lois électorales coordonnées.

On vient de voir que la déchéance d'un conseiller qui a perdu une des conditions d'éligibilité doit, s'il y a contestation, être prononcée par la Députation permanente.

Or, l'article 268 des lois électorales coordonnées porte que le bourgmestre qui désirerait donner sa démission comme conseiller, ne peut l'adresser au Conseil qu'après avoir préalablement obtenu du Roi sa démission comme bourgmestre.

Il résulte de là qu'un bourgmestre ne peut être déclaré déchu de son mandat de conseiller qu'après avoir obtenu sa démission du Roi comme bourgmestre.

Il en résulte également qu'un échevin ne peut être déclaré déchu de sa qualité de conseiller qu'après avoir fait agréer par le Conseil communal sa démission comme échevin (2).

12. Il doit être fait un tableau ou liste réglant le rang de préséance des membres du Conseil.

Ce classement n'est pas purement honorifique. La loi attache au rang occupé par les conseillers l'exercice de certaines prérogatives. Ainsi, le conseiller le premier dans l'ordre du tableau remplace au sein du Collège l'échevin absent ou empêché, ou vient départager le Collège quand les opinions sont également divisées (loi comm., art. 107 et 89).

Or, la loi dispose que le tableau est réglé d'après l'ordre d'ancienneté de service des conseillers, à dater du jour de leur première entrée en fonctions et, en cas de parité, d'après le nombre des votes obtenus (art. 107).

Lorsqu'il y a parité de services et de votes, le plus âgé doit être préféré (3).

Le mandat du conseiller qui est réélu, après être resté six ans en fonctions, se perpétue, au point de vue de l'ancienneté des services, sans solution de continuité. Aussi son rang d'ancienneté date-t-il du jour de sa *première* entrée en fonctions.

Cette règle n'est plus applicable quand la loi ordonne une dissolution générale des Conseils communaux. Les nouveaux Conseils ne sont pas censés être la continuation des Conseils dissous, et le rang de préséance des conseillers nouvellement élus se règle uniquement d'après le nombre des suffrages obtenus. C'est ainsi qu'on a procédé lors des

(1) Circulaire du 28 juillet 1881, *Revue de l'admin.*, XXVIII, 395.

(2) Voy. la *Revue de l'admin.*, XLI, 420.

(3) Circulaire du 25 août 1848.

dissolutions qui ont eu lieu en 1860 et en 1872 (1).

Lorsqu'un conseiller cesse temporairement de faire partie du Conseil, lorsqu'il a, par exemple, échoué aux élections, il perd définitivement et irrévocablement son rang d'ancienneté. Si, par la suite, il vient à être réélu, il prend rang au tableau à dater de sa nouvelle élection ; il ne récupère pas le rang qu'il avait eu anciennement (2).

Entre plusieurs conseillers élus le même jour, l'ordre de préséance se règle d'après le nombre des votes obtenus. C'est l'unique base de classement. Le rang de préséance ne doit donc pas être fixé d'après l'ordre des prestations de serment. Si deux conseillers ont été élus le même jour, celui qui a obtenu le plus de voix doit être classé le premier dans l'ordre de préséance, quand même son collègue aurait prêté serment avant lui (3).

13. « Le Conseil communal s'assemble « toutes les fois que l'exigent les affaires « comprises dans ses attributions.

« Il est convoqué par le Collège des bourg- « mestre et échevins » (loi comm., art. 62).

Le Collège représente l'autorité communale dans ce qu'elle a de continu et de permanent. Il porte la responsabilité de tous les actes faits au nom de la commune ; c'est lui qui les prépare et qui les exécute, et la loi lui impose le devoir d'en rendre compte chaque année dans une séance à laquelle le public est admis.

La prérogative que lui confère l'article 62 de la loi communale est le corollaire de cette responsabilité. Il appartient au Collège de décider s'il y a lieu de réunir le Conseil communal pour délibérer sur les affaires de la commune. Le Conseil communal, dit la loi, est convoqué par le Collège échevinal.

La convocation doit être adressée à tous les conseillers en fonctions, aux conseillers démissionnaires et aux conseillers non réélus lors du renouvellement triennal, en attendant que leurs successeurs aient prêté serment, même à ceux qui auraient perdu l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité, en attendant que la Députation permanente ait reconnu et constaté leur déchéance (4).

Les délibérations prises par un Conseil communal dans une réunion qui n'a pas été convoquée par le Collège échevinal sont sujettes à annulation (5).

Le Conseil ne s'assemble que sur la convocation du Collège. Il ne lui est donc pas permis de décider, en faisant son règlement d'ordre, qu'il se réunira périodiquement à jour et heure fixes. Ce serait un empiètement sur les attributions du Collège (6).

Mais, d'un autre côté, le Collège est tenu, chaque fois que la demande lui en est faite par un tiers des conseillers communaux en fonctions, de convoquer le Conseil au jour et à l'heure qui lui sont indiqués (loi comm., art. 62).

Dans ce cas, l'ordre du jour indiqué dans la requête doit être reproduit dans la convocation. Mais la loi n'interdit pas au Collège échevinal de mettre d'autres questions à l'ordre du jour de la même séance (7).

« Sauf le cas d'urgence, la convocation se « fait par écrit et à domicile, au moins « deux jours francs avant celui de la réu- « nion » (loi comm., art. 63).

L'annulation peut être prononcée si la convocation a été faite autrement que par écrit (8).

Il n'appartient qu'au Collège échevinal d'apprécier s'il se rencontre un cas d'urgence qui lui permette de convoquer le Conseil moins de deux jours francs avant celui de la réunion ou autrement que par écrit (9).

14. Le Collège fixe la date des réunions du Conseil. Il fixe aussi l'ordre de ses délibérations. Ces deux prérogatives sont intimement liées. La convocation, dit la loi, « con- « tient l'ordre du jour » (loi comm., art. 63).

Sous le régime néerlandais certains bourgmestres profitaient parfois de l'absence de l'un ou l'autre conseiller communal pour faire adopter, sans convocation préalable et sans indication de l'ordre du jour, des mesures dont l'utilité était douteuse et qui auraient pu rencontrer de l'opposition.

---

(1) Voy. les circulaires min. rapportées dans la *Revue comm.*, VI, 281.

(2) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 300.

(3) *Revue de l'adm.*, XXXVIII, 86.

(4) Voy. *supra*, n° 11.

(5) Arrêté royal du 9 octobre 1872, *Bulletin du min. de l'intérieur*.

(6) Arrêté royal du 1er avril 1881, *Moniteur* du 2 avril.

(7) Dépêche min. du 18 septembre 1888, *Revue comm.*, XXXI, 328.

(8) Arrêté royal du 29 juin 1882, *Revue comm.*, XV, 197.

(9) *Revue de l'adm.*, XXXVI, 325-327.

L'article 63 de la loi communale de 1836 a remédié à cet abus en disposant : « Qu'aucun « objet étranger à l'ordre du jour ne peut « être mis en discussion, sauf dans les cas « d'urgence où le moindre retard pourrait « occasionner du danger. L'urgence est « déclarée par les deux tiers au moins des « membres présents; leurs noms sont insérés « au procès-verbal ».

Le droit de faire décréter l'urgence d'une proposition est une prérogative du Collège échevinal. C'est le Collège qui convoque les conseillers; c'est lui qui fixe l'ordre du jour; c'est lui qui, en cas d'urgence, abrège le délai de la convocation. On doit induire de là qu'il a seul le droit de soulever et de soumettre à l'appréciation du Conseil communal la question de savoir si un objet étranger à l'ordre du jour doit, vu son caractère d'urgence, être mis en discussion séance tenante (1).

Lorsqu'un Conseil communal prend une résolution sur un objet qui ne figurait pas dans un ordre du jour régulièrement notifié aux conseillers deux jours à l'avance, sa délibération est sujette à annulation (2).

S'il déclare qu'il y a urgence à prendre une délibération qui n'est pas réellement urgente, sa décision est contraire à la loi, et le Gouvernement peut en prononcer l'annulation (3).

— Le droit qu'ont les conseillers communaux de prendre l'initiative d'une proposition est défini et limité par l'article 63, qui dispose : « Toute proposition étrangère à l'ordre « du jour doit être remise au bourgmestre « ou à celui qui le remplace, au moins deux « jours avant l'assemblée ».

Hors ce cas exceptionnel, les conseillers communaux ne peuvent délibérer que sur les questions portées à l'ordre du jour par le Collège, ou sur les objets déclarés urgents, à la demande du Collège, par les deux tiers des membres présents à la séance.

Lorsqu'un conseiller communal, faisant usage de son droit d'initiative, a remis au bourgmestre, deux jours avant l'assemblée, une proposition étrangère à l'ordre du jour, la proposition indiquée dans sa requête doit être reproduite dans la convocation.

Mais le Collège a incontestablement le droit de porter d'autres questions à l'ordre du jour de la même séance.

— Les prescriptions légales relatives à la convocation des conseillers communaux n'exigent pas qu'il soit donné avis au public de la date des séances ni de l'ordre du jour (4).

Le public doit être averti, dans le seul cas prévu par l'article 70 de la loi communale, lorsque le Collège présente son rapport annuel sur l'administration et la situation des affaires de la commune : « Le jour et « l'heure de la séance », dit la loi, « seront « indiqués par affiches, au moins trois jours « d'avance ».

— L'interdiction de délibérer sur des objets étrangers à l'ordre du jour n'est pas incompatible avec le droit qui appartient aux membres du Conseil d'amender les propositions émanées du Collège.

15. Le bourgmestre ou celui qui le remplace préside le Conseil.

La séance est ouverte et close par le président (art. 65).

Les délibérations que prend le Conseil après que le bourgmestre a levé la séance sont nulles, parce qu'elles émanent d'un corps irrégulièrement constitué (5).

Cette nullité, toutefois, n'est pas absolue. Il faut qu'elle soit prononcée par le Gouvernement.

Le Conseil communal, en effet, lors même qu'il procède d'une façon irrégulière, n'en est pas moins régulièrement constitué quand la majorité de ses membres est présente, et qu'à défaut du bourgmestre, il est présidé par l'un des échevins. Les irrégularités de forme et de procédure administrative qui entachent sa délibération, tombent sous l'application des articles 86 et 87 de la loi communale et sont couvertes par l'expiration des délais prévus par ces articles (6).

— Le président a la police de l'assemblée; il peut, après en avoir donné l'avertissement, faire expulser à l'instant, du lieu de l'auditoire, tout individu qui donne des signes publics soit d'approbation, soit d'improba-

(1) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 325-327.

(2) Arrêtés royaux du 1er mars 1879, *Moniteur* du 9 mars et du 27 août 1882; *Revue de l'admin.*, XXIX, 518; arrêté royal du 12 mai 1890, *Revue comm.*, XXIII, 195.

(3) Arrêté royal du 18 mai 1893, *Revue de l'adm.*, XL, 341.

(4) *Revue de l'admin.*, XXXV, 509.

(5) Arrêté royal du 24 février 1880, *Moniteur* du 29 février.

(6) Décision des ministres de l'int. et de la just., 18 juin 1872, *Revue de l'admin.*, XIX, 906.

tion, ou excite du tumulte de quelque manière que ce soit.

Le président peut, en outre, dresser procès-verbal à charge du contrevenant et le renvoyer devant le tribunal de police, qui peut le condamner à une amende de 1 à 15 francs, ou à un emprisonnement d'un à trois jours, sans préjudice d'autres poursuites si le fait y donne lieu (loi comm,, art. 72).

Le droit d'expulsion, qui appartient au bourgmestre, s'applique uniquement à ceux qui assistent aux séances du Conseil en qualité d'auditeurs, et non aux conseillers communaux. La disposition d'un règlement d'ordre et de service intérieur qui donnerait au président le droit d'expulser les conseillers pour cause d'ivresse ou pour toute autre cause, serait entachée d'illégalité (1).

16. Le Conseil ne peut prendre de résolution si la majorité de ses membres en fonctions n'est présente (loi comm., art. 64).

Les membres *en fonctions* sont ceux dont le mandat n'est pas expiré. Les conseillers démissionnaires ou sortants lors du renouvellement triennal doivent être considérés comme étant en fonctions aussi longtemps que les pouvoirs de leurs successeurs n'ont pas été vérifiés et que ceux-ci n'ont pas prêté serment.

Si, par exemple, dans une commune dont le Conseil comprend neuf membres, il y a quatre démissionnaires, le Conseil ne peut valablement délibérer que si les cinq conseillers restants assistent à la réunion, sauf dans le cas exceptionnel prévu par le deuxième alinéa de l'article 64 de la loi communale.

Le conseiller qui se trouve empêché par maladie ou par toute autre cause de participer aux délibérations du Conseil, fait nombre lorsqu'il s'agit de constater si la majorité des membres en fonctions est présente (2).

— Si l'assemblée a été convoquée deux fois sans s'être trouvée en nombre compétent, elle peut, après une nouvelle et dernière convocation, délibérer, quel que soit le nombre des membres présents, sur les objets mis pour la troisième fois à l'ordre du jour (loi comm., art. 64).

Ce texte donne à la minorité du Conseil communal le moyen de délibérer malgré le mauvais vouloir d'une majorité hostile au Collège échevinal.

Supposez que, pour en éluder l'application, la majorité se rende aux convocations, fasse constater sa présence et se retire sans délibérer, ou se retire après avoir décidé qu'il y a lieu d'ajourner la décision. Dans ce cas, la minorité pourra délibérer valablement sur les objets mis pour la troisième fois à l'ordre du jour. S'il en était autrement, la majorité parviendrait, par des ajournements successifs, à entraver l'expédition des affaires et la marche du service administratif, ce que la loi a voulu précisément éviter (3).

La présence de la majorité des membres en fonctions est requise pour que le Conseil puisse délibérer et prendre des résolutions. Elle ne l'est pas lorsqu'il s'agit uniquement de recevoir la prestation de serment d'un conseiller ou d'un échevin, ou d'ouïr le rapport que le Collège doit présenter chaque année aux termes de l'article 70 de la loi communale (4).

17. Les tribunaux et, généralement, tous les corps investis d'une juridiction contentieuse sont légalement tenus de juger les causes qui leur sont déférées (Code civil, art. 4).

Les juges ne peuvent ni collectivement ni individuellement s'abstenir d'émettre un vote lorsque les affaires sont mises en délibéré.

Ce principe n'a jamais été étendu aux assemblées législatives ni aux corps délibérants qui n'ont à remplir que des fonctions purement administratives.

Les conseillers communaux ont donc le droit de s'abstenir ou même de quitter la séance au moment du vote. Le rapport de M. Dumortier sur la loi communale détermine quelles sont les conséquences de cette abstention et reconnaît ainsi implicitement que le droit de s'abstenir ne peut pas leur être contesté (5).

18. Les résolutions sont prises à la majorité absolue des membres *présents ;* en cas de partage, la proposition est rejetée.

(1) *Revue de l'adm.*, XXIX, 346.
(2) *Revue comm.*, X, 90, et XXI, 359.
(3) Dépêche min. du 19 janvier 1872, *Revue de l'admin.*, XIX, 128.
(4) *Revue de l'admin.*, XXXVIII, 517.
(5) *Moniteur* du 2 décembre 1834. Voy. la *Revue de l'admin.*, XXXVI, 306.

Ainsi s'exprime l'article 65 de la loi communale, et le rapport de M. Dumortier dit explicitement que « tout membre qui s'abs-« tient fait partie des membres présents ».

Il suit de là que les membres qui s'abstiennent entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de calculer le chiffre de la majorité et, par une conséquence nécessaire, que l'abstention équivaut à un vote négatif.

Supposez qu'il y ait huit conseillers présents, et qu'une proposition soit mise aux voix. Si quatre conseillers votent en faveur de la proposition, que trois émettent un vote négatif et que le huitième déclare s'abstenir, son abstention entraîne le rejet de la proposition (1).

19. Les présentations de candidats, nominations aux emplois, révocations ou suspensions se font également à la majorité absolue des membres présents (loi comm., art. 66; loi du 30 décembre 1887, art. 11).

Les bulletins blancs entrent donc en ligne de compte pour fixer le chiffre de la majorité absolue. La nomination d'un employé communal n'aboutit au premier tour de scrutin que si le candidat obtient les suffrages de la majorité des membres présents.

« En cas de nomination ou de présentation « de candidats, si la majorité requise n'est « pas obtenue au premier tour de scrutin, il « est procédé à un scrutin de ballottage entre « les candidats qui ont obtenu le plus grand « nombre de voix.

« A cet effet, le président dresse une liste « contenant deux fois autant de noms qu'il y « a de nominations ou de présentations à « faire.

« Les suffrages ne peuvent être donnés « qu'aux candidats portés sur cette liste.

« La nomination ou la présentation a lieu « à la pluralité des voix. En cas de parité « de voix le plus âgé des candidats est pré-« féré » (*ibid.*).

Quand le premier tour de scrutin ne donne pas de résultat, il faut procéder immédiatement au ballottage. Le Conseil communal n'a pas le droit de recourir à un deuxième tour de scrutin avant de procéder au ballottage (2).

(1) Voy. la *Revue de l'admin.*, IV, 143, et la *Belgique jud.*, XXIII, 1281.

(2) Il en est autrement quand il s'agit de l'élection des échevins. Voy. l'article COLLÈGE ÉCHEVINAL.

La liste des candidats soumis au ballottage ne peut contenir que deux noms pour chaque place vacante. Comment procédera-t-on si le nombre des candidats qui ont obtenu au premier tour de scrutin le plus grand nombre de voix est supérieur à deux, si, par exemple, les voix se sont réparties en nombre égal entre trois candidats?

Il faudra, dans ce cas, faire une application analogique du dernier paragraphe de l'article 66, portant qu'en cas de parité de voix, le plus âgé des candidats est préféré. Le ballottage n'aura lieu qu'entre les deux candidats les plus âgés (3).

S'il n'y a pour une place vacante qu'un seul candidat et qu'il n'obtienne pas les suffrages de la majorité des membres présents, il convient de procéder à un deuxième tour de scrutin, et cette fois l'élection est valable, quel que soit le nombre des voix obtenues par ce candidat unique. Cette manière de procéder est conforme aux intentions exprimées dans l'article 11 de la loi du 30 décembre 1887.

20. Le procès-verbal de la séance est, pendant la séance même, rédigé par le secrétaire sur une feuille volante, puis transcrit sur le registre à ce destiné et, enfin, lu et approuvé au début de la séance suivante.

On peut aussi le rédiger directement sur le registre aux procès-verbaux. La loi laisse à cet égard toute latitude au secrétaire.

« A l'ouverture de chaque séance, il est « donné lecture du procès-verbal de la « séance précédente; après approbation, il « est signé par le bourgmestre et le secré-« taire.

« Le Conseil peut décider, par voie de « règlement intérieur, que la lecture se bor-« nera au texte des résolutions prises et que « le procès-verbal sera déposé sur la table « du Conseil une demi-heure au moins avant « l'ouverture de la séance.

« Dans ce cas, tout membre a le droit, « pendant la séance, de réclamer contre sa « rédaction.

« Si la réclamation est adoptée, le secré-« taire est chargé de présenter, séance « tenante, ou au plus tard dans la séance « suivante, une nouvelle rédaction conforme

(3) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 92 et 538, et XXXVIII, 66.

« à la décision du Conseil » (loi comm., art. 67).

Quand le Conseil a décidé, par voie de règlement intérieur, que la lecture se bornera au texte des résolutions prises, il suffit qu'on donne lecture du dispositif des délibérations. Il n'est pas indispensable qu'on lise les considérants qui leur servent d'appui (1).

« Si la séance s'écoule sans réclamation, « le procès-verbal est adopté et signé comme « il est dit au paragraphe premier. »

Le procès-verbal approuvé par le Conseil est signé par le bourgmestre et le secrétaire. Les rectifications doivent être faites en marge et non dans le corps de l'acte, car l'article 112 de la loi porte que le registre est tenu sans blanc ni interligne. Il est nécessaire que les additions marginales soient signées par le bourgmestre et par le secrétaire. Il convient même, lorsqu'elles présentent de l'importance, de mentionner au procès-verbal subséquent qu'elles ont été opérées sur la décision du Conseil.

Lors même que la séance aurait été présidée par un échevin, en l'absence du bourgmestre, c'est ce dernier qui doit, après approbation du procès-verbal, à la séance suivante, y apposer sa signature. L'article 67 de la loi communale ne fait, à cet égard, aucune distinction. Le Conseil communal approuve le contenu du procès-verbal, et le bourgmestre le rend authentique en le signant.

« Toutes les fois que le Conseil le juge « convenable, le procès-verbal est rédigé « séance tenante, en tout ou en partie, et « signé par les membres présents » (loi du 30 décembre 1887, art. 12; loi comm., art. 67).

S'il s'y rencontre des expressions injurieuses ou calomnieuses, les conseillers qui veulent ne pas assumer la responsabilité de ces injures ou de ces calomnies ont la faculté de faire leurs réserves en signant, ou même de ne pas signer du tout (cass., 25 janvier 1854, *Belgique jud.*, XII, 284).

La disposition de l'article 67, § 2, de la loi communale a pour but de permettre la prompte expédition des affaires et d'assurer, malgré l'abstention de la minorité, l'exécution des décisions du Conseil. En autorisant la rédaction immédiate du procès-verbal, la loi réclame seulement la signature des membres demeurés présents, pourvu qu'ils constituent la majorité du Conseil (cass., 29 octobre 1891, *Pasic.*, 1891, I, 275).

(1) Chambre des représ., 6 décembre 1887, *Ann. parl.*, p. 185.

21. « Il est interdit à tout membre du « Conseil et au bourgmestre d'être présent « à la délibération sur des objets auxquels « il a un intérêt direct, soit personnellement, « soit comme chargé d'affaires, avant ou « après son élection, ou auxquels ses pa- « rents ou alliés, jusqu'au quatrième degré « inclusivement, ont un intérêt personnel « et direct » (loi comm., art. 68).

Cette prohibition s'applique aux discussions aussi bien qu'aux votes. Mais les membres intéressés ne sont pas tenus de sortir de la salle des séances; il leur est permis d'assister à la délibération avec le public (2).

Que faut-il entendre par intérêt personnel et direct? Les intérêts généraux de la commune, qui font l'objet des délibérations du Conseil, sont parfois en conflit avec l'intérêt privé de tel ou tel individu déterminé.

Il s'agit, par exemple, de plaider contre un particulier, de débattre les conditions d'une aliénation à main ferme, de fixer le prix d'un immeuble qui doit être exproprié pour cause d'utilité publique.

Dans ces différents cas, l'intérêt des adversaires de la commune est directement et personnellement en jeu.

D'autres délibérations intéressent moins un individu déterminé qu'une classe ou une catégorie de citoyens. Il s'agit, par exemple, d'établir une taxe sur les agents de change ou sur les compagnies d'assurances, de décréter l'ouverture d'une rue qui profitera particulièrement aux habitants d'un certain quartier, etc.

En pareil cas les citoyens qui seront soumis à la taxe ou dont les propriétés avoisinent la rue projetée ne sont qu'indirectement intéressés à la délibération du Conseil communal, et l'article 68 de la loi ne leur est pas applicable.

On décide également que si un Conseil communal est appelé à délibérer sur l'exécution d'un contrat par lequel une compagnie s'est engagée à fournir du gaz d'éclairage

(2) Circulaire min. du 30 janvier 1864, *Bulletin du département de l'int.*, 1865, p. 144.

aux habitants de la ville moyennant un prix déterminé, les conseillers communaux n'ont qu'un intérêt indirect à la délibération et, partant, peuvent prendre part à celle-ci (Bruxelles, 7 décembre 1886, *Pasic.*, 1888, II, 214).

Si un intérêt indirect suffisait pour exclure de la délibération un conseiller communal, il y aurait des cas où tous les conseillers devraient s'abstenir. Qu'il s'agisse, par exemple, de fixer la direction d'un chemin vicinal, tous les membres du Conseil peuvent avoir un intérêt indirect au tracé de ce chemin, et la délibération deviendrait impossible (1).

En résumé, l'intérêt direct doit s'entendre d'un avantage ou d'un préjudice affectant directement l'intérêt personnel d'un des conseillers ou de ses proches parents.

Cette interprétation, fondée sur les discussions qui ont eu lieu à la Chambre des représentants, a été adoptée par le Gouvernement. Un Conseil communal, ayant à délibérer sur le mode de perception d'une taxe sur les bières, avait décidé que deux de ses membres, l'un brasseur et l'autre frère d'un brasseur, devaient s'abstenir. Mais un arrêté royal, en date du 12 janvier 1853, a annulé cette délibération.

Tous les conseillers communaux ont donc le droit de prendre part aux délibérations qui ont pour objet l'établissement d'une taxe locale. L'interdiction ne s'applique que lorsqu'il s'agit d'un intérêt personnel, privé, de droit civil. Elle n'existe pas dans le cas où l'intérêt en jeu résulte de la qualité de membre de la commune, lorsqu'il est collectif et de droit administratif (2).

22. On débattait autrefois la question de savoir si l'article 68, nº 1, de la loi communale, qui défend à tout conseiller d'être présent à la délibération sur des objets auxquels il a un intérêt direct ou auxquels ses parents jusqu'au quatrième degré ont un intérêt semblable, était ou non applicable aux présentations de candidats et aux nominations d'employés.

Le Gouvernement avait, par une circulaire en date du 4 mars 1878, émis l'opinion que les nominations d'employés supposent une délibération préalable et qu'elles sont régies par l'article 68, nº 1, comme les autres délibérations des corps communaux.

Cette interprétation favorisait un abus des plus graves. Dans les communes peu importantes on suscitait, pour empêcher tel ou tel membre du Conseil de prendre part au scrutin, la candidature fictive d'un de ses neveux ou de ses cousins.

Cette manœuvre est devenue, sinon impossible, du moins très difficile, à cause d'une disposition que la loi du 30 décembre 1887 a ajoutée à l'article 68, nº 1, de la loi communale, et qui est ainsi conçue :

« Cette prohibition ne s'étend pas au delà
« des parents ou alliés jusqu'au deuxième
« degré, lorsqu'il s'agit de la présentation de
« candidats, de nomination aux emplois,
« révocations ou suspensions. »

On a vu précédemment qu'en cas de nomination ou de présentation de candidats, si la majorité requise n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé à un ballottage entre les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Voy. nº 19.

Quand le premier tour de scrutin a écarté de la lutte un candidat parent, au degré prohibé, de certains conseillers, il n'y a pas de raison pour que ceux-ci s'abstiennent au scrutin de ballottage (3).

L'interdiction de prendre part au vote pour les parents et alliés des candidats ne s'applique qu'aux nominations à des emplois salariés. Elle ne concerne pas la nomination des membres des commissions d'hospices, lesquels exercent leurs fonctions gratuitement (4).

L'interdiction établie par l'article 68, nº 1, de la loi communale a pour sanction le droit d'annulation qui appartient à l'autorité supérieure.

Toutefois, cette annulation ne doit être provoquée que si la raison d'intérêt public et de moralité administrative sur laquelle se fonde l'interdiction l'exige, si les circonstances démontrent que l'intervention irrégulière d'un conseiller a pu avoir pour effet de faire prévaloir l'intérêt privé sur l'intérêt public.

Il n'y a donc pas lieu à annulation si le candidat parent ou allié du conseiller com-

(1) Liedts, *Moniteur* du 18 novembre 1834.

(2) Dépêche min. du 8 octobre 1891, *Revue comm.*, XXV, 211.

(3) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 92; avis du Comité de législation du 9 novembre 1892, *Revue comm.*, XXVI, 273.

(4) Circulaire du 9 mars 1887, *Revue comm.*, XX, 129, et XXII, 112.

munal qui aurait dû se retirer et qui ne l'a point fait, échoue malgré cette irrégularité (1).

23. Il est interdit à tout membre du Conseil et au bourgmestre « de prendre part « directement ou indirectement dans aucun « service, perception de droits, fourniture « ou adjudication quelconque pour la com- « mune » (loi comm., art. 68, nº 2).

Ce texte concerne uniquement les adjudications qui ont pour objet des fournitures à faire à la commune ou des travaux à exécuter pour son compte.

Il est permis à un conseiller communal de se porter adjudicataire d'un bien mis en vente par la commune. (Voy. l'article BIENS COMMUNAUX, nº 5.)

— Il est interdit aux membres du Conseil et au bourgmestre d'intervenir comme avocats, avoués, notaires ou hommes d'affaires, dans les procès dirigés contre la commune; ils ne peuvent, en la même qualité, plaider, aviser ou suivre aucune affaire litigieuse quelconque dans l'intérêt de la commune, si ce n'est gratuitement (loi comm., art. 68).

Mais aucune disposition de loi n'interdit aux notaires de recevoir les actes et les contrats qui intéressent l'administration dont ils font partie comme conseillers communaux ou comme échevins, et de réclamer de ce chef les honoraires auxquels ils ont droit en vertu de l'article 51 de la loi du 25 ventôse an XI et de celle du 31 août 1891 (2).

— Il est interdit à tout membre du Conseil communal d'assister à l'examen des comptes des administrations publiques subordonnées à la commune et dont il serait membre (loi comm., art. 68).

Cette prohibition concerne spécialement les membres des commissions hospitalières et des bureaux de bienfaisance. Ce sont eux qui disposent des deniers des pauvres et qui en sont vraiment comptables. Ils ne peuvent être à la fois rendant compte et oyant compte.

Mais la loi ne défend pas aux conseillers communaux qui sont membres d'une administration publique subordonnée à la commune d'assister aux délibérations qui intéressent cette administration, de voter, par exemple, un subside en sa faveur ou de prendre part à l'examen de son budget. En pareil cas, leur intérêt personnel n'est plus en jeu, comme il l'est dans l'examen des comptes.

Le bourgmestre a le droit d'assister à l'examen des comptes des administrations charitables. L'article 68 de la loi communale n'y fait pas obstacle. Il n'est pas réputé *membre* de ces administrations, bien qu'il ait la faculté de prendre part à leurs délibérations quand il le juge convenable. Voy. l'article HÔPITAUX ET HOSPICES, nº 6.

— Si, par suite de l'abstention imposée à certains conseillers lors de l'examen des budgets et des comptes, le Conseil ne se trouve plus en nombre pour délibérer, la délibération est remise à une autre séance, et après la troisième convocation, le Conseil peut délibérer, quel que soit le nombre des membres présents (3).

24. Les Conseils communaux peuvent faire des règlements d'ordre et de service intérieur (loi comm., art. 73).

Ces règlements ne sont pas soumis à l'approbation de l'autorité supérieure. Mais ils pourraient être annulés s'ils contenaient des dispositions contraires aux lois, telles que des dispositions concernant le service intérieur du Collège échevinal (4).

Par une circulaire en date du 1er février 1892, le gouverneur du Brabant a communiqué aux administrations communales un projet de règlement d'ordre intérieur du Conseil communal pour leur servir de modèle (5).

25. La Constitution dispose que les lois organiques des institutions communales doivent consacrer l'application du principe de la publicité des séances des Conseils communaux, en ajoutant que cette publicité a lieu seulement dans les limites établies par la loi (Constitution, art. 108, nº 5).

Dans une lettre célèbre, en date du 16 mai

---

(1) Dépêche min. du 3 août 1887, *Revue comm.*, XX, 284. Voy. la *Revue comm.*, XXII, 301, et XXVI, 223.

(2) Circulaire du 22 mars 1837, *Bulletin du ministère de l'int.*, 1836-1837, p. 53; cass., 30 décembre 1875, *Pasic.* 1876, I, 54.

(3) Dumortier, Ch. des représ., séance du 18 février 1836. Voy. *supra*, nº 142.

(4) Ch. des représ., séance du 17 novembre 1834. Le règlement d'ordre intérieur arrêté par le Conseil communal de Bruxelles est reproduit dans la *Revue comm.*, 1878, p. 529.

(5) *Revue de l'admin.*, XXXIX, 197.

1877, adressée à M. Jules Simon, président du Conseil des ministres, le maréchal de Mac-Mahon, président de la République française, déclarait qu'à son avis la disposition légale qui consacrerait la publicité des séances des Conseils municipaux serait une loi *dangereuse*.

Une appréhension analogue s'est manifestée dans notre pays lorsqu'il s'est agi d'organiser l'application du principe de la publicité des séances des Conseils communaux. On a restreint, autant qu'on l'a pu, cette publicité, parce qu'on a pensé que les conseillers sont trop près de leurs commettants, et qu'en général les intéressés ne se rendraient aux séances du Conseil que dans le but d'intimider ceux qui oseraient voter contre eux (rapport de la Sect. centrale).

La publicité des séances des Conseils communaux, disait le ministre de l'intérieur, présente de nombreux et graves inconvénients, surtout dans les communes rurales, où le public se compose ordinairement de quelques oisifs habitués de cabaret; les discussions faites en face d'un pareil public ne peuvent guère être profitables (1).

Voici dans quelle mesure la publicité des séances a été autorisée par la loi votée sous l'empire de ces préoccupations :

« La publicité est obligatoire lorsque les « délibérations ont pour objet :

« I. Les budgets (à l'exception du chapitre « *des Traitements*) et les comptes ;

« II. Le principe de toute dépense qui ne « peut être couverte par les revenus de « l'année ou le solde en caisse de la com- « mune, ainsi que les moyens d'y faire face;

« III. La création d'établissements d'uti- « lité publique;

« IV. L'ouverture des emprunts. »

La question de savoir si un emprunt est nécessaire ou non doit être délibérée en séance publique. Les détails d'exécution se discutent en comité secret, si le Conseil le juge nécessaire (2).

« V. L'aliénation totale ou partielle des « biens ou droits immobiliers de la com- « mune, les échanges et transactions rela- « tives à ces biens ou droits, les baux emphy- « téotiques, les constitutions d'hypothèques, « les partages des biens indivis;

« VI. La démolition des édifices publics ou « des monuments anciens.

« Toutefois, dans les cas précités, les deux « tiers des membres présents peuvent, par « des considérations d'ordre public et à « cause d'inconvénients graves, décider que « la séance ne sera point publique (loi comm., art. 71).

La publicité est interdite dans tous les cas où il s'agit de question de personnes. Dès qu'une question de ce genre est soulevée, le président prononce immédiatement le huis clos, et la séance ne peut être reprise en public que lorsque la discussion de cette question est terminée (loi comm., art. 71).

La loi confère au président seul le droit de décider si une question de personne est soulevée et s'il y a lieu, en conséquence, de prononcer le huis clos. Le Conseil communal n'a pas à délibérer ni à voter sur cet objet (3).

« Dans tous les autres cas, la publicité est « facultative » (loi comm., art. 71).

Le projet de loi érigeait en principe la publicité des séances et laissait au Conseil communal la faculté d'ordonner le huis clos, à charge d'en indiquer les motifs au procès-verbal.

Le ministre de l'intérieur ayant fait observer que, dans ces conditions, le huis clos ne serait jamais ordonné, parce qu'aucun conseiller n'oserait, en présence du public, demander que la salle des séances fût évacuée, on renversa les termes de la proposition primitive et l'on adopta finalement le texte suivant :

« Dans tous les autres cas, la publicité est « facultative ; elle aura lieu lorsqu'elle sera « demandée par les deux tiers des membres « *présents* à la séance. »

Une proposition de M. Dumortier tendant à la suppression des mots « des membres « présents à la séance », a été rejetée par la Chambre des représentants dans la séance du 19 février 1836. Le sens de la loi n'est donc pas douteux.

La publicité qu'elle organise est plus apparente que réelle : les portes de la salle où le Conseil délibère s'ouvrent lorsque les deux tiers des conseillers présents le requièrent ; mais le public ne sait jamais d'avance, au

(1) *Moniteur* du 20 février 1836.

(2) Dumortier, Ch. des représ., 19 novembre 1834.

(3) Le bourgmestre de Bruxelles a revendiqué pour lui seul et a, en effet, exercé seul cette prérogative dans la séance du Conseil communal de Bruxelles du 21 décembre 1885. Voy. le *Bulletin comm.*, p. 1006 et suiv.

moins d'une manière certaine, si elles resteront closes ou si elles s'ouvriront.

En réalité, disait le représentant Séron, c'est le principe du huis clos qui a été substitué au principe de la publicité des séances (*Moniteur* du 26 février 1836).

— Si le Conseil communal ordonnait le huis clos dans l'une ou l'autre des matières qui, aux termes de la loi, doivent être discutées publiquement, la Députation permanente devrait intervenir et l'obliger à recommencer sa délibération en public (1).

26. La publicité des séances du Conseil communal a pour corollaire la publicité du registre aux délibérations : « Il ne pourra », dit la loi, « être refusé à aucun des habitants « de la commune, ni au fonctionnaire délé- « gué à cet effet par le gouverneur ou la « Députation permanente du Conseil provin- « cial, communication, sans déplacement, « des délibérations du Conseil communal.

« Le Conseil pourra néanmoins décider « que les résolutions prises à huis clos se- « ront tenues secrètes pendant un temps dé- « terminé » (loi comm., art. 69).

Les délibérations dont il est question ici sont les résolutions prises en séance, telles qu'elles sont constatées authentiquement par les procès-verbaux définitifs. Elles ne doivent être communiquées au public qu'après qu'elles ont été approuvées par le Conseil communal (2).

La faculté de demander communication des délibérations des Conseils communaux implique-t-elle le droit d'en copier le texte? L'affirmative paraît certaine. Le législateur a voulu que chaque citoyen puisse se rendre un compte exact du sens et, par conséquent, connaître les termes des délibérations qui l'intéressent. Ce but serait manqué si l'on devait se contenter d'une lecture fugitive.

Le droit des habitants de prendre copie des délibérations du Conseil communal a été formellement reconnu par une décision ministérielle du 10 mars 1887 (3).

Mais on ne peut exiger du secrétaire qu'il certifie que les copies sont conformes aux originaux.

(1) Discours du ministre de l'int., Ch. des représ., 20 mars 1835.

(2) Dépêche min. du 19 novembre 1868, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 172.

(3) *Revue comm.*, XXIII, 143.

Le droit qu'ont les contribuables, en vertu de l'article 140 de la loi communale, de prendre connaissance des budgets et des comptes implique également la faculté de les copier (4).

Le résultat des délibérations à huis clos ne peut être tenu secret que pendant un certain temps, qu'il appartient au Conseil de déterminer suivant les circonstances particulières de chaque affaire.

Ce temps expiré, la délibération doit être communiquée à tous les habitants de la commune, lorsqu'ils le demandent. Il n'est point permis de subordonner cette communication à l'autorisation expresse et spéciale du Conseil communal (5).

Le Collège échevinal ne peut exiger que la demande de communication lui ait été préalablement adressée par écrit. Les délibérations du Conseil communal doivent être communiquées aux habitants sur la demande qu'ils en font au secrétaire communal, et sans que l'intervention du Collège puisse être requise (6).

— Les délibérations qui, en vertu d'une décision du Conseil, doivent rester secrètes pendant un délai déterminé, ne peuvent, avant l'expiration de ce délai, être communiquées à personne, pas même au délégué du gouverneur ou de la Députation permanente, ni aux conseillers qui se sont abstenus d'assister à la séance à raison de l'intérêt direct qu'ils avaient à l'objet mis en discussion (7).

27. Il ne suffit pas que le registre aux délibérations du Conseil soit à la disposition du public; il est nécessaire, en outre, que les conseillers puissent consulter en tout temps les archives de la commune : aucun acte, aucune pièce concernant l'administration ne peut, dit l'article 69 de la loi, être soustraite à l'examen des membres du Conseil.

Le Collège échevinal, chargé de veiller à la garde des archives, ne peut, sous aucun prétexte, refuser de les leur communiquer.

Les membres du Conseil ont le droit de porter leurs investigations, non seulement

(4) Circulaire min. du 20 septembre 1892, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 345.

(5) Dépêche min. du 22 mars 1862, *Revue comm.*, 1068, p. 91.

(6) Dépêche min. du 9 avril 1872, *Revue comm.*, XXVIII, 65.

(7) Gendebien et Verdussen, Ch. des représ., 17 novembre 1834.

sur le texte des comptes rendus sténographiques des séances, mais encore sur les notes qui ont été prises par les sténographes et qui ont servi de base à la rédaction officielle.

Une délibération par laquelle le Collège échevinal d'Ixelles avait décidé le contraire a été annulée par un arrêté royal en date du 21 août 1868 (1).

Le droit d'inspection des conseillers s'exerce sur tous les actes émanés du bourgmestre et des échevins, en tant que ceux-ci agissent au nom de la commune.

Mais ce droit cesse à l'égard des actes qui ressortissent à l'administration générale du royaume.

Ainsi la correspondance confidentielle que le bourgmestre échange avec l'autorité supérieure, lorsqu'il exécute des lois de police générale, n'est pas soumise à l'inspection des conseillers (2).

Ce principe a été appliqué dans la circonstance que voici :

Le bourgmestre de Bruxelles avait, en sa qualité d'agent du Gouvernement, reçu et transmis à ses subordonnés une circulaire du ministre de la guerre interdisant aux soldats l'accès d'une taverne connue sous le nom de *Maison du Peuple*. Des membres du Conseil communal lui demandèrent, dans la séance du 9 mai 1887, des explications sur le concours qu'il avait prêté à la décision du ministre. Le bourgmestre, se basant sur l'incompétence du Conseil, refusa de répondre à cette question (3).

28. La Constitution dispose, article 44, qu'aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

La loi communale hollandaise a accordé le bénéfice de la même irresponsabilité aux membres des Conseils communaux : » Ils ne peuvent », dit l'article 47 de cette loi, « être poursuivis judiciairement à l'oc-« casion des opinions et votes (*stem of* « *meening*) émis par eux dans l'assem-« blée. »

Par un arrêt en date du 1er mars 1844, la Haute Cour (*Hooge Raad*) a écarté une poursuite qui avait été dirigée contre un conseiller communal prévenu du délit d'injures, en donnant pour motif que « les paroles incri-« minées devaient être considérées comme « ayant fait partie intégrante de l'opinion « émise (4) ».

En Belgique, aucune loi n'a étendu en faveur des conseillers communaux l'immunité que la Constitution accorde aux représentants et aux sénateurs.

Les conseillers communaux sont passibles de poursuites judiciaires à raison des calomnies et des autres délits dont ils se rendent coupables dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ont le droit et le devoir de défendre les intérêts qui leur sont confiés et, à cet effet, de contrôler les actes de l'administration et d'en discuter le mérite et la légalité ; mais ce droit de contrôle trouve ses limites dans le respect dû à l'honneur et à la considération des personnes et ne saurait les affranchir de la responsabilité des actes et des paroles qui constituent des abus commis à l'occasion de leurs fonctions (5).

Il a même été jugé qu'un conseiller communal peut être poursuivi judiciairement à raison d'une diffamation dont il se serait rendu coupable dans une séance à huis clos du Conseil, et ce par application de l'article 444 du Code pénal, qui punit la diffamation commise dans un lieu non public, mais ouvert à un certain nombre de personnes (Bruxelles, 10 décembre 1887, *Pasic.*, 1888, II, 137).

SECTION II.

ATTRIBUTIONS DU CONSEIL COMMUNAL.

29. L'article 75 de la loi communale dispose comme suit : « Le Conseil *règle* tout ce qui est d'intérêt communal ; il *délibère* sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure. »

L'action du Conseil communal, lorsqu'elle s'étend sur des intérêts communaux, n'est donc pas la même que lorsqu'elle s'applique aux objets qui lui sont soumis par l'autorité supérieure. Dans le premier cas, le Conseil *règle* et *décide* en vertu d'un pouvoir propre ;

(1) *Revue de l'admin.*, XVI, 301.

(2) Déclaration du ministre de l'int., séance du Sénat du 25 mai 1836 ; *Revue comm.*, 1868, p. 88.

(3) *Revue de l'admin.*, XXXIV, 293.

(4) Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire*, I, 329.

(5) Cass., 5 septembre 1856, *Belgique jud.*, XV, 149 ; Bruxelles, 19 octobre 1869, *Revue de l'admin.*, XVII, 68.

dans le second, il n'a qu'une *délibération* à présenter (1).

30. En premier lieu, il est le dépositaire et le principal organe du pouvoir qui appartient en propre à la commune et qui a pour objet les intérêts purement locaux. Il *règle,* dit la loi, tout ce qui est d'intérêt communal. Il exerce donc, dans la sphère de cet intérêt, toutes les attributions qui ne sont pas expressément dévolues par la loi au Collège échevinal ou au bourgmestre. « C'est en lui », disait M. l'avocat général Bosch, « que réside « en principe le pouvoir communal tout en- « tier... Le bourgmestre et les échevins, qui « n'ont d'autres pouvoirs que ceux que la loi « leur confère expressément, ne peuvent « agir, en dehors de ces dispositions ex- « presses, que sous l'impulsion du Conseil « communal et dans le cercle d'action qu'il « leur trace (2). »

Le ministre de l'intérieur a décidé, en se basant sur ces principes incontestables, que le droit d'approuver les règlements arrêtés par les commissions hospitalières appartient aux Conseils communaux, et non pas aux Collèges échevinaux (3).

— Le Conseil communal fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale (loi comm., art. 78). Voy. l'article POLICE COMMUNALE.

31. En second lieu, le Conseil communal participe, comme auxiliaire du Gouvernement, à diverses branches d'administration générale. Voici les cas principaux :

I. Il délibère sur les objets qui lui sont soumis par l'autorité supérieure (loi comm., art. 75).

Le Roi et l'autorité provinciale peuvent donc inviter le Conseil communal à émettre un avis et même à prendre une décision sur les affaires qu'ils lui soumettent.

Citons comme application de ce principe l'article 27 de la loi du 10 avril 1841, portant que les Conseils communaux sont tenus de délibérer, à la réquisition de la Députation du Conseil provincial, sur l'ouverture, le redressement, l'élargissement et la suppression des chemins vicinaux.

II. Il fixe, sous l'approbation du Roi, la direction de la grande voirie (4).

III. Le Conseil nomme les répartiteurs ou répartit lui-même, conformément aux lois, le contingent des contributions directes assigné à la commune (loi comm., art. 80).

Anciennement, l'impôt foncier était un impôt de répartition; la part assignée à chaque commune devait être répartie entre ses habitants au marc le franc du chiffre de leur revenu cadastral.

Depuis l'année 1867, l'impôt foncier est devenu, comme les autres impôts généraux, un impôt de quotité, et la répartition prescrite par l'article 80 de la loi communale n'est plus, en ce qui concerne cet impôt, qu'une pure formalité. On peut même dire qu'elle n'existe plus. Voy. l'article IMPÔTS, nº 18.

Les répartiteurs qui sont chargés, aux termes de l'article 22 de la loi du 21 mai 1819, d'opérer le classement des patentables étaient, sous le régime néerlandais, désignés par les gouverneurs de province.

La loi communale de 1836 a chargé les Conseils communaux de les nommer. Mais, en fait, les gouverneurs ont, pendant longtemps, retenu et exercé ce droit de nomination.

La loi du 5 juillet 1871, article 10, a expressément tranché la question en faveur des Conseils communaux : « Les répartiteurs des « patentes », disait cette loi, « sont nommés « pour trois ans par le Conseil communal. »

L'expérience ayant démontré que l'esprit de parti règne souvent dans la composition des collèges de répartiteurs choisis par les Conseils communaux, la loi du 30 juillet 1881 a disposé que désormais les répartiteurs des patentes seront nommés, pour le même terme et selon les mêmes formes que les experts de la contribution personnelle, par la commission constituée en vertu de l'article 58 de la loi du 28 juin 1822.

Ce texte, qui formait l'article 20 des lois électorales coordonnées, a été frappé d'abrogation par l'article 9 de la loi du 11 avril 1895, de sorte qu'il est difficile de déterminer quelle est aujourd'hui l'autorité qui a mission de nommer les répartiteurs des patentes.

IV. Le Conseil communal concourt à la

---

(1) Rapport de la Section centrale.
(2) *Revue de l'admin.*, XXXI, 13.
(3) *Revue comm.*, XV, 224.
(4) Loi com., ar. 76, nº 7. Voy. l'art. VOIRIE (GRANDE), nº 4.

nomination des commissaires de police, des gardes champêtres et des gardes forestiers communaux (1).

V. Il intervient dans le service de la bienfaisance publique en nommant les membres des administrations charitables, en approuvant leurs budgets et leurs comptes, en donnant son avis sur le mérite des actes les plus importants délibérés par ces administrations. Voy. l'article HÔPITAUX ET HOSPICES, nos 10, 37 et 38.

VI. Il intervient dans le service de l'enseignement primaire en nommant les instituteurs (loi du 20 septembre 1884, art. 7). Voyez l'article INSTRUCTION PUBLIQUE, no 16.

VII. Il intervient dans la gestion du temporel des cultes en délibérant annuellement sur les budgets et les comptes des fabriques et en donnant des avis motivés aux autorités civiles et religieuses appelées à approuver ces budgets et ces comptes (2).

52. Les délibérations du Conseil communal sont précédées d'une information toutes les fois que le Gouvernement le juge convenable, ou lorsqu'elle est prescrite par les règlements (loi comm., art. 75).

La Députation permanente du Conseil provincial peut également prescrire cette information dans tous les cas où les délibérations du Conseil communal sont soumises à son approbation (loi du 30 juin 1865, art. 1er),

Le mot *information* a été substitué au mot *enquête* qui se trouvait dans le projet primitif. On a voulu indiquer par là que l'administration communale n'a pas le droit de contraindre les personnes à venir déposer devant elle.

Les informations ne sont soumises à aucune procédure sacramentelle.

L'autorité supérieure peut prescrire une information quand elle le juge convenable.

On doit admettre aussi que l'autorité communale peut procéder d'office à une information, quand elle croit utile de s'éclairer sur les sentiments de ses administrés.

Il convient qu'aucune aggravation des impôts communaux ne soit ordonnée qu'après une enquête ou information dans laquelle on examine les objections des contribuables (3).

CONSEIL D'ÉTAT.

Voy. l'article CONSEILS COLLATÉRAUX.

CONSEIL DE L'INDUSTRIE.

Il existe des Conseils de l'industrie et du travail qui ont pour mission de délibérer sur les intérêts communs des patrons et des ouvriers, de prévenir et, au besoin, d'aplanir les différends qui peuvent naître entre eux.

L'organisation de ces Conseils fait l'objet de la loi du 16 août 1887 (4) et de l'arrêté du 10 mars 1893.

Il y a des différences essentielles entre les Conseils de prud'hommes et les Conseils de l'industrie et du travail.

Les Conseils de prud'hommes se rattachent intimement à l'ordre judiciaire. Ils exercent une juridiction contentieuse.

Les prud'hommes ne peuvent s'occuper que des différends entre les chefs d'industrie et les ouvriers. Ils doivent se borner à vider les litiges particuliers qui leur sont soumis.

Les Conseils de l'industrie se rattachent, au contraire, à l'ordre administratif. Ils n'ont qu'une juridiction gracieuse.

Leur mission est de prévenir, autant que possible, les dissentiments et les conflits entre les patrons et les ouvriers (5).

La loi du 16 août 1887, article 5, dispose que les ouvriers choisissent parmi eux, suivant le mode et dans les conditions fixés par la loi des prud'hommes, les délégués qui doivent les représenter dans le sein de ces Conseils.

Elle n'a en vue que les opérations électorales proprement dites. Elle n'attribue point compétence aux Cours d'appel pour connaître de la validation ou de l'annulation des choix faits par les ouvriers.

Le jugement des demandes en annulation a été déféré aux Députations permanentes des Conseils provinciaux, sauf recours au Roi, par les articles 20 et 21 de l'arrêté royal

(1) Loi comm., art. 123 et 125; loi du 7 octobre 1886, art. 51 et suiv.; loi du 20 décembre 1854, art. 7 et suiv. Voy. les articles COMMISSAIRE DE POLICE, no 1; — GARDE CHAMPÊTRE, no 2; — BOIS ET FORÊTS, no 8.

(2) Loi du 4 mars 1870, art. 2 et 6. Voy. l'article FABRIQUES D'ÉGLISE, no 48.

(3) Circulaire min. du 12 juillet 1888, *Revue de l'admin.*, XXXV, 525.

(4) *Pasin.*, 1887, no 289.

(5) Rapport de la Section centrale, *Ann. parl.*, 1866-1867. *Doc. parl.*, p. 195.

du 15 août 1889 (cass., 9 février 1891, *Pasic.*, 1891, I, 70).

Un Conseil supérieur du travail a été institué par l'arrêté royal du 7 avril 1892.

Le but de cette institution est de donner aux Conseils de l'industrie et du travail un centre d'action, dont la mission est de préparer les questions à soumettre aux divers Conseils de l'industrie et de présenter au Gouvernement des propositions d'ensemble résumant leurs vœux.

CONSEIL PRIVÉ.

Voy. l'article CONSEILS COLLATÉRAUX.

CONSEIL PROVINCIAL.

SOMMAIRE.

SECTION Ire.

COMPOSITION ET FORMATION DU CONSEIL.

1. Les intérêts de chaque province sont représentés et administrés par une assemblée élective, qui porte le nom de Conseil provincial.

Le nombre des conseillers varie suivant la population des provinces. Il a été fixé en dernier lieu par la loi du 9 mai 1892.

Chaque canton de justice de paix constitue, pour les élections provinciales, le ressort d'un collège électoral.

Le tableau de répartition des membres des Conseils provinciaux entre les cantons est revisé et mis en rapport avec la population au plus tard dans les deux années qui suivent chaque recensement général (loi du 28 mars 1872, art. 6).

Les chefs-lieux des cantons électoraux et le nombre de conseillers à élire sont déterminés dans le tableau annexé à la loi en vigueur au moment où les élections ont lieu (lois élect. coord., art. 261, et loi du 29 juin 1894, art. 10).

La répartition des conseillers provinciaux a été modifiée en dernier lieu par la loi du 9 mai 1892.

Les conseillers provinciaux sont choisis par voie d'élection directe (Constitution, art. 108).

2. Les conseillers provinciaux ne reçoivent aucun traitement : ceux qui sont domiciliés à un demi-myriamètre au moins du lieu de la réunion reçoivent une indemnité de frais de route et de séjour.

Les frais de route sont calculés à raison d'un franc et demi par demi-myriamètre, sans fraction.

L'indemnité est de cinq francs par chaque jour de séjour pour toute la durée de la session (loi prov., art. 61).

3. Quelles sont les conditions requises pour être électeur provincial ?

La loi du 29 juin 1894 dispose :

« Art. 2. Les Conseils provinciaux actuels « seront dissous par arrêté royal au plus tard « le 15 octobre 1894. Les nouveaux Conseils « seront élus par les citoyens inscrits en « qualité d'électeurs pour le Sénat sur les « listes en vigueur lors de cette élection (1).

« Les étrangers qui, ayant obtenu la natu- « ralisation ordinaire, sont restés inscrits « sur les listes électorales pour la province, « entrées en vigueur le 1[er] mai 1893, seront « admis comme électeurs provinciaux, dans « les limites indiquées par la loi du 12 avril « 1894, s'ils réunissent les autres conditions « prévues par cette loi pour l'électorat séna- « torial. »

4. Quelles sont les conditions requises pour être éligible en qualité de conseiller provincial ? Voy. l'article Éligibilité, n° 5.

5. La réunion ordinaire des Collèges électoraux, pour procéder à l'élection des conseillers provinciaux, a lieu le quatrième dimanche du mois de mai (loi du 26 avril 1884, art. 6, modifiant l'article 114 des lois électorales coordonnées).

Le ballotage a toujours lieu un dimanche (*ibid.*)

En cas de vacance par option, décès ou autrement, le Conseil provincial ou la Députation permanente peut ordonner la convocation du Collége électoral et en fixe la date à un dimanche.

L'élection se fait conformément aux dispositions de la loi du 29 juin 1894. S'il y a lieu à ballottage, il y est procédé le dimanche suivant (loi du 29 juin 1894, art. 11).

Les Conseils provinciaux ont été dissous par l'arrêté royal du 21 septembre 1894, pris en exécution de la loi du 29 juin 1894, art. 2.

Les élections pour le renouvellement intégral des Conseils provinciaux se sont faites le dimanche 28 octobre 1894, par cantons de justice de paix, conformément au tableau de répartition annexé à la loi du 9 mai 1892.

6. Dans quelles formes ont lieu les élections provinciales ?

La loi du 29 juin 1894 dispose à cet égard comme suit :

« Art. 4. Les dispositions de la loi sur les « élections législatives en vigueur à l'époque « des élections provinciales seront appli- « quées à celles-ci, en tant qu'il n'y est pas « dérogé par la présente loi.

« Art. 6. Les devoirs qui, en matière « d'élections législatives, incombent aux « commissaires d'arrondissement, seront « remplis par les Députations permanentes « des Conseils provinciaux. »

Voy. l'article Opérations électorales.

7. Quelle est l'autorité chargée de vérifier les pouvoirs des conseillers élus ? Voy. l'article Opérations électorales, n° 30.

8. Les conseillers provinciaux sont élus pour le terme de quatre ans. Le Conseil est renouvelé par moitié tous les deux ans (lois élect. coord., art. 257, et loi du 29 juin 1894, art. 10).

A cet effet, les cantons électoraux sont divisés, dans chaque province, en deux séries.

L'ordre de ces renouvellements partiels a été réglé par un tirage au sort, au mois de juillet 1872, en exécution de la loi provinciale, article 93, et de la loi du 28 mars 1872, article 4.

La première série est sortie le premier mardi de juillet 1878 ; la seconde, le premier mardi de juillet 1880 (lois élect. coord., art. 258, et loi du 29 juin 1894, art. 10).

Les conseillers provinciaux élus lors du renouvellement intégral qui a eu lieu au mois de novembre 1894 sortiront respectivement le premier mardi de juillet 1896 et le premier mardi de juillet 1898, selon qu'ils appartiennent à la première ou à la seconde série (loi du 29 juin 1894, art. 11).

Les démissions des conseillers provinciaux doivent être adressées au Conseil provincial ou à la Députation permanente lorsqu'il n'est pas assemblé (lois élect. coord., art. 259, et loi du 29 juin 1894, art. 10).

Lorsqu'un conseiller est décédé ou lorsqu'il sort du Conseil avant le terme de ses fonctions, celui qui le remplace ne siége que jusqu'à l'expiration de ce terme (lois élect. coord., art. 260, et loi du 29 juin 1894, art. 10).

Le conseiller qui perd l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité requises par la loi cesse de faire partie du Conseil.

Le Conseil provincial est juge des contestations qui s'élèvent à cette occasion.

(1) Voy. l'article Électorat, n° 33.

Une contestation de ce genre a surgi en 1837 dans le Hainaut. Il s'agissait d'un conseiller qui avait cessé d'être domicilié dans la province. Le Conseil provincial s'est déclaré compétent pour statuer sur la difficulté et, le 5 juillet 1837, il a décidé que le mandat de ce conseiller avait pris fin.

9. Le Conseil provincial s'assemble au chef-lieu de la province, à moins que pour cause d'événement extraordinaire, il ne soit convoqué par le Roi dans une autre ville de la province (loi prov., art. 42).

Comme il est l'organe d'un pouvoir autonome et indépendant, il se réunit *de plein droit* chaque année, sans qu'il soit besoin d'une convocation.

Cette réunion ou session ordinaire a lieu le premier mardi (1) du mois de juillet, à 10 heures du matin (art. 44).

Les Conseils provinciaux ont été renouvelés intégralement au mois d'octobre 1894 et se sont réunis le 6 novembre suivant en session ordinaire. Cette session a remplacé, pour l'année 1894, celle que l'article 44 de la loi provinciale fixe au mois de juillet (loi du 29 juin 1894, art. 3).

Le Conseil se constitue sous la présidence du doyen d'âge, assisté des deux membres les moins âgés comme secrétaires.

Indépendamment de cette session, le Roi peut convoquer le Conseil en session extraordinaire.

La session extraordinaire est annoncée dans un journal de la province; les convocations sont faites par le gouverneur, par écrit et à domicile (loi prov., art. 44).

Toutes les sessions du Conseil sont ouvertes et closes au nom du Roi par le gouverneur (art. 43).

10. Après la vérification des pouvoirs, les conseillers provinciaux prêtent, en séance publique du Conseil, un serment dont la formule était déterminée comme suit par la loi provinciale de 1836 : « Je jure d'observer la « Constitution et la loi d'organisation pro- « vinciale. »

La promesse de fidélité au Roi ne figurait pas dans cette formule, par le motif que l'administration provinciale n'est pas simplement une branche de l'administration générale du royaume, et que les conseillers provinciaux exercent, en réalité, un pouvoir distinct et séparé du pouvoir royal.

Il est à remarquer cependant que les Conseils provinciaux coopèrent, dans une certaine mesure, comme agents du pouvoir central, à la gestion des intérêts généraux du pays.

C'est pour ce motif que la loi du 1er juillet 1860 a imposé aux conseillers provinciaux l'obligation de prêter, lors de leur entrée en fonctions, le serment politique ordinaire : « Je jure fidélité au Roi, obéissance à la « Constitution et aux lois du peuple belge. »

11. Le Conseil, à l'ouverture de chaque session ordinaire, nomme un président et un vice-président, et forme son bureau pour toutes les sessions de l'année (loi prov., art. 49).

Sous le régime néerlandais, l'assemblée des États provinciaux était présidée par le gouverneur (loi fondam. du 24 août 1815, art. 137).

Il n'en est plus de même aujourd'hui. Le Conseil provincial, organe d'un pouvoir séparé, et, dans une certaine mesure, indépendant du Gouvernement central, choisit lui-même son président.

12. Le Conseil détermine, par son règlement, le mode suivant lequel il exerce ses attributions, en se conformant à la loi provinciale.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Roi (loi prov., art. 50).

13. Il est dans les vœux du législateur que la politique reste étrangère aux discussions des Conseils provinciaux. C'est pour ce motif que la loi a limité la durée de la session annuelle ordinaire à quinze jours, temps présumé nécessaire pour le règlement des intérêts administratifs de la province. La session peut être augmentée de huit jours par décision spéciale du Conseil, mais elle ne peut être continuée au delà de ce terme sans le consentement exprès du gouverneur. En aucun cas, elle ne peut durer plus de quatre semaines (loi prov., art. 44 et 45).

Lorsque la session est prolongée au delà de quinze jours, le Conseil est tenu de s'occuper exclusivement du budget de la province avant tout objet, si ce budget n'a déjà été voté (art. 45).

(1) Pourquoi ces réunions ont-elles lieu le mardi plutôt qu'un autre jour ? Voy. l'article POUVOIR LÉGISLATIF, n° 23.

S'il était permis de retarder la discussion du budget, le gouverneur aurait souvent la main forcée et se verrait contraint de proroger la session au delà de trois semaines. Cet abus se produisait sous le régime hollandais, et la loi provinciale actuelle y a remédié.

Lorsque le Roi convoque un Conseil provincial en session extraordinaire, ou lorsque le gouverneur autorise la prorogation de la session ordinaire au delà de trois semaines, l'acte de convocation ou de prorogation mentionne les objets et l'ordre des délibérations.

Dans l'un et l'autre cas, la clôture peut toujours être prononcée par le gouverneur, quand même le Conseil n'aurait pas épuisé l'examen des questions portées à l'ordre du jour (loi prov., art. 46).

La loi a déterminé le lieu où les Conseils provinciaux s'assemblent, l'époque de leurs réunions et la durée de leurs sessions. Toute réunion de conseillers provinciaux se constituant et délibérant comme Conseil provincial en d'autres temps et d'autres lieux est illégale et séditieuse, et ses délibérations sont frappées de nullité (loi prov., art. 90).

Enfin, pour empêcher les Conseils provinciaux de ressaisir les attributions politiques que les États provinciaux exerçaient sous l'ancien régime, la loi dispose qu'ils ne peuvent se mettre en correspondance sur des objets qui sortent de leurs attributions, et leur défend de faire des proclamations ou adresses aux habitants sans l'assentiment du gouverneur (art. 91).

14. Le Conseil provincial ne peut délibérer si plus de la moitié du nombre de ses membres *fixé par la loi* n'est présente (loi prov., art. 47).

Il ne suffit pas de la présence de la moitié des membres en *fonctions*. Il faut tenir compte même des membres décédés ou démissionnaires. La présence de plus de la moitié du nombre des membres fixé par la loi du 9 mai 1892 est requise pour que le Conseil puisse délibérer (1).

15. Les séances du Conseil sont publiques (loi prov., art. 51).

(1) Sur le sens du mot *délibérer*, voy. l'article Pouvoir législatif, n° 30.

Néanmoins l'assemblée se forme en comité secret sur la demande du président ou de cinq membres, ou sur la demande du gouverneur (*ibid.*).

Le Conseil vote à haute voix ou par assis et levé. Il vote toujours à haute voix et par appel nominal sur l'ensemble de chaque résolution; les présentations de candidats, les nominations, les révocations ou destitutions se font seules au scrutin secret (art. 52).

16. La séance est ouverte et close par le président; elle commence par la lecture du procès-verbal de la dernière séance, qui est approuvé, s'il y a lieu, et transcrit conformément à l'article 119 de la loi provinciale.

Néanmoins, le Conseil peut décider, par voie de règlement intérieur, que la lecture se bornera au texte des résolutions prises et que le procès-verbal sera déposé sur le bureau une demi-heure au moins avant l'ouverture de la séance.

Dans ce cas, tout membre a le droit, pendant la séance, de réclamer contre sa rédaction.

Si la réclamation est adoptée, l'un des secrétaires est chargé de présenter, séance tenante ou, au plus tard, dans la séance suivante, une nouvelle rédaction, conforme à la décision du Conseil.

Si la séance s'écoule sans réclamation, le procès-verbal est approuvé et transcrit (loi prov., art. 55; loi du 30 décembre 1887, art. 1er).

17. L'ordre du jour est indiqué par le président au plus tard la veille de la discussion, après avoir consulté l'assemblée. Il est affiché dans la salle.

En cas d'urgence reconnue par les deux tiers des membres présents, il est fixé séance tenante.

La loi admet aussi un droit d'initiative en faveur de chacun des membres de l'assemblée.

L'exercice de ce droit est réglé comme suit :

« Toute proposition qui n'est pas à l'ordre
« du jour devra être remise par écrit au
« président et être appuyée par deux autres
« membres. L'assemblée indiquera le jour
« où elle sera développée. La proposition ne
« pourra ensuite être discutée, si elle n'est

« appuyée par cinq membres au moins » (loi prov., art. 57).

18. Le président a seul la police de l'assemblée; il peut, après en avoir donné l'avertissement, faire expulser à l'instant de l'auditoire tout individu qui y porte le trouble.

Il peut même ordonner de l'arrêter à l'instant et de le conduire dans la maison d'arrêt. Il est fait mention de cet ordre dans le procès-verbal, et, sur l'exhibition qui en est faite au gardien de la maison d'arrêt, la personne arrêtée y est reçue et retenue pendant vingt-quatre heures, sans préjudice aux poursuites à exercer devant les tribunaux, s'il y a lieu (art. 58).

19. Au siècle dernier, les États provinciaux étaient divisés en trois ordres : le clergé, la noblesse et le tiers état. Or, le tiers état était composé partout des députés des principales villes, et comme ces députés devaient, avant d'émettre leur vote, en référer à leurs commettants, toutes les matières soumises aux États passaient d'abord par les délibérations des différents corps qui constituaient la commune de ces villes (1).

Notre régime provincial moderne a rejeté ces complications et ces lenteurs inutiles. L'article 62 de la loi provinciale dit expressément : « Les membres du Conseil votent sans « en référer à ceux qui les ont nommés; ils « représentent la province, et non uniquement le canton qui les a nommés. »

20. « Aucun membre du Conseil ne peut « prendre part à une délibération à laquelle « lui ou un de ses parents ou alliés jusqu'au « troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel direct.

« Cette prohibition ne s'étend pas au delà « des parents ou alliés jusqu'au deuxième « degré, lorsqu'il s'agit de la présentation de « candidats, de nomination aux emplois, « révocations ou suspensions » (loi prov., art. 63; loi du 30 décembre 1887, art. 2).

L'expression *intérêt personnel direct* a, dans nos lois administratives, un sens précis et bien défini. Elle s'entend d'un intérêt matériel appréciable en argent. Voy. l'article CONSEIL COMMUNAL, n° 21.

(1) Voy. l'article ÉCHEVINAGE, n° 10.

SECTION II.

ATTRIBUTIONS DU CONSEIL PROVINCIAL.

21. Le Conseil provincial exerce des fonctions de deux sortes. En premier lieu, il représente les intérêts propres à la circonscription territoriale qu'il administre; il est le dépositaire et l'organe du pouvoir provincial. En deuxième lieu, il remplit, par délégation et comme auxiliaire du Gouvernement, des fonctions d'intérêt général.

22. Les attributions qu'il exerce par délégation de l'autorité centrale sont les suivantes :

A. Il élit les membres de la Députation permanente (loi prov., art. 3);

B. Il présente des candidats pour la nomination des conseillers des Cours d'appel, des présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance (Constitution, art. 99; loi du 18 juin 1869, art. 70);

C. Il donne son avis sur les changements proposés pour la circonscription de la province, des arrondissements, cantons et communes, et pour la désignation des chefs-lieux (loi prov., art. 83);

D. Il veille à ce qu'il ne soit mis à l'importation, à l'exportation et au transit des denrées et marchandises d'autres restrictions que celles établies en vertu des lois (art. 82).

Ce texte interdit au Conseil provincial d'adopter des dispositions réglementaires tendant à restreindre la liberté du commerce. C'est la seule portée pratique qu'il soit possible de lui attribuer;

E. Le Conseil répartit entre les communes, conformément aux lois, le contingent des contributions directes assigné à la province (art. 81).

Cette attribution est devenue sans objet depuis qu'une loi, en date du 7 juin 1867, a transformé en impôt de quotité l'impôt foncier, qui était précédemment un impôt de répartition. Voy. l'article IMPÔTS, n° 18.

23. Le Conseil provincial règle, en vertu du pouvoir propre dont il est l'organe, tout ce qui touche à l'intérêt provincial.

Il vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet (lois élect., art. 254).

Il nomme son président et son vice-président et forme son bureau (loi prov., art. 49).

Il détermine, par son règlement, le mode

suivant lequel il exerce ses attributions, sous la réserve de l'approbation du Roi (loi prov., art. 50).

24. Le Conseil nomme tous les employés provinciaux, à l'exception de ceux dont il attribue la nomination à la Députation permanente (loi prov., art. 65).

Il fixe le taux des traitements et des pensions des employés salariés par la province (art. 71).

25. Comme administrateur des intérêts civils de la province, le Conseil provincial autorise les emprunts, acquisitions, aliénations et échanges des biens de la province et les transactions relatives aux mêmes biens (loi prov., art. 73).

Ces actes sont soumis à l'approbation du Roi dans les cas prévus à l'article 86 de la loi provinciale. Voy. l'article POUVOIR PROVINCIAL, n° 7.

26. Le Conseil provincial autorise les actions en justice relatives aux biens de la province, soit en demandant, soit en défendant (loi prov., art. 73). Voyez l'article DÉPUTATION PERMANENTE, n° 17.

27. Le Conseil décide de la création et de l'amélioration des établissements publics aux frais de la province (loi prov., art. 72).

Il statue sur la construction des routes, canaux et autres ouvrages publics à exécuter, en tout ou en partie, aux frais de la province (art. 75).

Il adopte les projets, plans et devis des travaux pour lesquels il vote des fonds, à moins qu'il ne les renvoie à l'approbation de la Députation permanente (loi prov., art. 77). Voy. l'article TRAVAUX PUBLICS, n° 2.

28. Chaque année, dit l'article 66 de la loi provinciale, le Conseil arrête les comptes de recettes et dépenses de l'exercice *précédent* ; il vote le budget des dépenses pour l'exercice suivant et les moyens d'y faire face.

Comme il y a une connexité étroite entre la comptabilité de l'État et celle des provinces, il a paru utile d'imposer aux provinces les règles établies pour la durée des budgets et pour la reddition des comptes de l'État.

Or, il résulte des articles 2 et 53 de la loi du 15 mai 1846 et de l'article 203 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 que l'exercice financier commence, pour les provinces comme pour l'État, le 1er janvier de l'année et finit le 31 décembre, mais que, toutefois, les opérations relatives au recouvrement des produits, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses, peuvent se prolonger jusqu'au 31 octobre de l'année suivante (1).

L'exercice financier a donc une durée réelle de vingt-deux mois.

L'exercice financier de 1895, par exemple, se prolongera jusqu'au 31 octobre 1896.

Les Conseils provinciaux ne seront donc pas en mesure, dans la session du mois de juillet 1896, d'arrêter le compte de l'exercice 1895. On leur soumettra un état de la situation financière de chaque province, un compte provisoire et approximatif. Mais ils ne pourront arrêter et voter les comptes de l'exercice 1895 que dans la session du mois de juillet 1897.

Les délibérations du Conseil sur le budget des dépenses de la province sont soumises à l'approbation du Roi avant d'être mises à exécution (loi prov., art. 86).

Aucune approbation n'est requise à l'égard du compte annuel des recettes et des dépenses. Voy. l'article POUVOIR PROVINCIAL, n° 7.

29. L'article 85 de la loi provinciale dispose que le Conseil provincial peut faire des règlements provinciaux d'administration intérieure et des ordonnances de police (2).

En ce qui touche la police proprement dite, c'est-à-dire le maintien de l'ordre, de la tranquillité, de la sûreté et de la salubrité publique, la compétence des Conseils provinciaux est illimitée.

Cela résulte de ce que le décret du 22 décembre 1789, section III, article 2, publié en Belgique le 19 frimaire an IV, charge les administrations de département, sous l'autorité et l'inspection du Roi, du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Il est, toutefois, des mesures de police qui ne peuvent être utilement l'objet d'une loi générale, ni même d'un règlement d'administration générale ou provinciale, parce

(1) Arrêté royal du 5 juin 1881, *Moniteur* du 17 juin.

(2) Ces règlements et ordonnances sont-ils soumis à l'approbation du Roi ? Voy. l'article POUVOIR PROVINCIAL, n° 7.

qu'elles répondent à des usages et à des besoins essentiellement locaux et qu'elles ont, par cette raison, été confiées spécialement à la vigilance des municipalités.

La loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, par exemple, confie à la vigilance et à l'autorité des Conseils communaux le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, cafés et autres lieux où il se fait de grands rassemblements d'hommes. Les ordonnances portées en exécution de cette loi ont pour objet de satisfaire aux nécessités variées de la police locale et ne peuvent émaner que des autorités communales. L'ordonnance par laquelle un Conseil provincial fixe l'heure de la fermeture des cabarets dans une partie de la province est donc illégale et inconstitutionnelle. Les Conseils provinciaux ne peuvent, en effet, empiéter sur ce qui est d'intérêt exclusivement communal (cass., 29 avril 1872, *Pasic.*, 1872, I, 315).

La loi des 16-24 août 1790, qui définit ce qui constitue, dans la sphère des attributions et des prérogatives locales, la police et l'intérêt communal, a également soustrait à l'autorité des Conseils provinciaux et a confié exclusivement à la sollicitude des administrations communales les mesures destinées à prévenir ou à faire cesser les incendies. Il a été jugé, en conséquence, que la disposition d'un règlement provincial qui prohibe les toitures en chaume est illégale et ne doit pas être appliquée par les tribunaux (cass., 20 juillet 1874, *Pasic.*, 1874, I, 331). Voy. l'article POUVOIR COMMUNAL, nº 4.

— La compétence des Conseils provinciaux est-elle également illimitée lorsqu'il s'agit de réglementer des matières qui sont étrangères à la police proprement dite?

Cette question a été débattue à l'occasion d'un règlement par lequel le Conseil provincial du Brabant avait disposé, dans le but d'améliorer la race bovine, qu'aucun propriétaire de taureaux ne pourrait les faire servir à la saillie des vaches ou des génisses d'autrui, s'ils n'avaient été expertisés par une commission officielle et déclarés propres à l'amélioration de l'espèce.

Ce règlement établissait des mesures restrictives dans une matière qui intéresse le développement de la richesse agricole, non pas seulement dans le Brabant, mais dans la Belgique entière.

L'autorité provinciale pouvait-elle, sans commettre un excès de pouvoir, réglementer cet objet, alors qu'elle n'y était pas formellement autorisée par une loi spéciale?

Le tribunal correctionnel de Bruxelles s'est, le 9 avril 1852, prononcé dans le sens de la négative.

Mais ce jugement a été annulé par un arrêt de la Cour de cassation, qui s'appuie sur l'argument de texte que voici :

L'article 85 de la loi provinciale autorise les Conseils provinciaux à faire des règlements d'administration intérieure et des ordonnances de police; et il ajoute que les ordonnances provinciales sont abrogées de plein droit lorsque, dans la suite, il est statué sur les mêmes objets *par des lois* ou des règlements d'administration générale. Or, cette disposition suppose évidemment que les ordonnances ou règlements dont il s'agit peuvent être relatifs à des matières qui, n'étant point d'un intérêt exclusivement provincial, rentrent également dans le domaine soit de la législature, soit de l'administration générale (cass., 26 mai 1852, *Pasic.*, 1852, I, 361) (1).

Il a été également jugé que les Conseils provinciaux peuvent porter des mesures réglementaires dans le but d'améliorer la race chevaline (cass., 7 février 1859, *Pasic.*, 1859, I, 115).

— Un règlement provincial est sans valeur lorsqu'il porte sur un objet déjà régi par une loi (loi prov., art. 85).

Ce principe a été appliqué dans l'espèce suivante :

Le Conseil provincial de Namur avait établi une taxe de 10 francs sur les permis de port d'armes de chasse délivrés dans la province, et il avait statué que quiconque serait trouvé chassant sans être muni d'un permis régulier, serait passible d'une amende de 25 à 50 francs, en sus des peines comminées par le décret du 4 mai 1812.

Cette disposition aggravait la sanction pénale d'une omission dont le législateur a lui-même apprécié la gravité et mesuré la punition. Elle était donc contraire à la loi, et les tribunaux ont refusé de l'appliquer (cass., 14 octobre 1870, *Pasic.*, 1871, I, 18).

Les règlements provinciaux ne peuvent pas être *contraires* aux lois. Ils ne peuvent

(1) Voy. la critique de cet arrêt dans un article de M. Arntz, *Journ. du Palais*, partie belge, 1853, p. 241.

pas même, dit l'article 85 de la loi provinciale, « porter sur des objets déjà régis par des lois « ou par des règlements d'administration « générale ».

Ce principe a été appliqué en matière de roulage. On sait que la police du roulage est réglée par des lois et des arrêtés royaux (1). Elle échappe, dès lors, à la compétence de l'autorité provinciale. C'est pourquoi le Gouvernement a annulé une résolution du Conseil provincial d'Anvers, portant interdiction d'employer sur les chemins publics de la province non entretenus par l'État des voitures munies de roues dont les jantes auraient moins de neuf centimètres et demi de largeur (arr. roy. du 24 novembre 1876, *Moniteur* du 26 novembre).

Toutefois, une branche d'administration ou de police qui comprend plusieurs objets indépendants l'un de l'autre, ne sort pas tout entière du domaine des Conseils provinciaux par cela seul qu'une loi a disposé sur quelques-uns de ces objets. Les parties qui n'ont pas été réglementées par la loi ellemême sont encore susceptibles de l'être par l'autorité provinciale.

Il a été jugé, notamment, que les Conseils provinciaux ont le droit, nonobstant l'article 7 de la loi du 19 ventôse an XIII, qui fixe la distance à observer dans les plantations établies le long des chemins vicinaux, de déterminer la hauteur *maxima* des haies qui bordent ces chemins (cass., 17 mars 1862, *Pasic.*, 1862, I, 234).

30. Les règlements et les ordonnances d'administration provinciale sont publiés par la voie du *Mémorial administratif* de la province (loi prov., art. 117).

Ils deviennent obligatoires le huitième jour après celui de l'insertion dans le *Mémorial administratif*, sauf le cas où ce délai aurait été abrégé par le règlement ou l'ordonnance (art. 118).

Le Conseil peut, outre l'insertion dans le *Mémorial administratif*, prescrire un mode particulier de publication (*ibid.*).

Les règlements du Conseil provincial soumis à l'approbation du Roi deviennent obligatoires, comme les autres, lorsqu'ils ont été publiés *in extenso* au *Mémorial administratif*. Quant à l'arrêté royal approbatif, il suffit qu'il soit inséré par extrait au *Moniteur* (2).

Les règlements ou ordonnances, signés par le président et contresignés par le greffier provincial, munis de l'approbation du Roi, quand il y a lieu, sont transmis aux autorités que la chose concerne (loi prov., art. 118).

Il est nécessaire, notamment, qu'ils soient transmis au greffe des justices de paix, lorsqu'ils contiennent des sanctions pénales.

Le Conseil provincial a le droit d'établir, pour assurer l'exécution de ses règlements, des peines qui n'excèdent pas huit jours d'emprisonnement et 200 francs d'amende (art. 85).

31. Les juges de paix connaissent des infractions aux règlements provinciaux (loi du 1er mai 1849, art. 1er, no 5).

Cette disposition concerne les règlements qui ont pour objet la police des mines, lorsque ces règlements, émanés des Conseils provinciaux, ont un caractère de généralité et de permanence.

Mais elle ne s'applique pas aux arrêtés *spéciaux* que les Députations permanentes des Conseils provinciaux ont le droit de prendre en vertu de l'article 50 de la loi du 21 avril 1810, dans le cas où la sûreté des exploitations minières ou des habitations de la surface est compromise, et qui ont pour objet de prescrire des mesures de précaution à tel ou tel exploitant déterminé. Les exploitants qui contreviennent à ces arrêtés spéciaux ou individuels sont traduits, non pas devant le juge de paix, mais devant le tribunal correctionnel, par application des articles 93 et suivants de la loi du 21 avril 1810 et de l'article 90 de l'arrêté royal du 28 avril 1884. Voy. l'article MINES, nos 33 et 64.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FORÊTS.

Il existe auprès de l'administration forestière un Conseil supérieur des forêts, qui donne son avis sur toutes les questions intéressant les forêts dont l'examen lui est déféré par le Gouvernement.

L'organisation et les attributions de ce Conseil sont fixées par l'arrêté royal du 22 février 1893.

---

(1) Voy. l'article ROULAGE.

(2) Voy. cass., 13 juillet 1891, *Pasic.*, 1891, I, 214.

CONSEIL SUPÉRIEUR DU TRAVAIL.

Voy. l'article CONSEIL DE L'INDUSTRIE ET DU TRAVAIL.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE.

Un Conseil supérieur de l'industrie et du commerce, ayant un caractère consultatif, a été institué par l'arrêté royal du 6 juillet 1890.

CONSERVATEURS APOSTOLIQUES.

Voy. l'article POUVOIR JUDICIAIRE, nº 15.

CONSIGNATIONS.

Voy. l'article CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS.

CONSISTOIRES PROTESTANTS ET ISRAÉLITES.

Voy. l'article ÉGLISES PROTESTANTES ET ISRAÉLITES.

CONSTITUTION.

SOMMAIRE.

1. *Quelles lois ont un caractère constitutionnel.*
2. *La Constitution ne peut pas être suspendue.*
3. *Revision de la Constitution.*

1. On donne la qualification de constitutionnelles aux lois qui organisent le gouvernement de l'État, qui règlent la distribution et l'étendue des pouvoirs publics.

La constitution d'un peuple fixe la compétence de chacun de ces pouvoirs, les limite l'un par l'autre et les soumet à un contrôle réciproque. Tel est son premier objet.

En second lieu, elle détermine les libertés essentielles qui garantissent les citoyens contre les excès des gouvernants. Il importe à chaque citoyen d'être préservé des agressions de la puissance publique, autant que de celles des particuliers. La Constitution établit les garanties individuelles qui rendent ces agressions impossibles; elle empêche les pouvoirs publics, dont la mission est de protéger les citoyens contre les malfaiteurs de toute espèce, de devenir eux-mêmes oppressifs.

En fait, les chartes constitutionnelles modernes consacrent presque toutes la liberté de la conscience et des cultes, la liberté d'association, la liberté de la presse, la liberté de l'enseignement, l'égalité civile, l'institution du jury, la publicité des débats judiciaires. Ce sont là des principes qui ont subi l'épreuve des siècles et que l'on peut considérer comme des conquêtes définitives de l'esprit moderne, des barrières qu'aucun pouvoir public ne peut désormais renverser.

En troisième lieu, on doit considérer comme constitutionnelles les dispositions légales qui organisent les finances et la force publique, c'est-à-dire les instruments au moyen desquels la puissance publique réalise ses volontés.

2. La Constitution ne peut être suspendue en tout ou en partie (Constitution, art. 130).

Ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir législatif n'ont la faculté de suspendre, sous aucun prétexte, la jouissance des libertés individuelles, ni les autres garanties promises par la Constitution.

On sait que Charles X, roi de France, avait, par les fameuses ordonnances de juillet 1830, suspendu la liberté de la presse, sous prétexte qu'elle mettait en péril la sécurité de l'État. C'est sous la préoccupation de ce souvenir, encore tout récent, que le Congrès national a voté l'article 130 de notre Constitution, qui défend en termes explicites de suspendre les garanties qu'elle consacre.

3. Dans certains pays, notamment aux États-Unis d'Amérique, le pouvoir constituant est exercé directement par le peuple. Les électeurs décident, sur la proposition des Chambres législatives, s'il y a lieu de convoquer une *Convention*, c'est-à-dire une assemblée chargée de reviser la Constitution.

La compétence de cette Convention est illimitée; elle est seule juge du point de savoir quelles dispositions nouvelles doivent être soumises à la ratification du corps électoral.

En Belgique, au contraire, les Chambres

législatives spécifient et limitent d'avance les points soumis à la revision : « Le pouvoir lé- « gislatif », dit l'article 131 de la Constitution, « a le droit de déclarer qu'il y a lieu à « la revision de telle disposition constitu- « tionnelle qu'il désigne. Après cette décla- « ration, les deux Chambres sont dissoutes « de plein droit. »

Il est ensuite convoqué deux nouvelles Chambres qui statuent, de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la revision. Leurs décisions ne sont pas soumises à la ratification des électeurs.

Lorsqu'il s'agit de modifier la Constitution, les Chambres ne peuvent délibérer que si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles sont présents ; et nul changement n'est adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages (Constitution, art. 131).

— Le *Moniteur* des 23-25 mai 1892 a publié les déclarations de la Chambre des représentants en date des 10 et 19 mai 1892, du Sénat en date des 19 et 20 mai 1892, et du Roi en date du 23 mai 1892, portant qu'il y avait lieu à revision des articles 1er, 26, 36, 47, 48, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 60 et 61 de la Constitution.

Les deux Chambres ont été dissoutes par l'arrêté royal du 23 mai 1892.

Les Chambres nouvellement élues se sont réunies en session extraordinaire le 12 juillet suivant.

La revision a fait l'objet d'une série de lois en date du 7 septembre 1893.

— Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence (Constitution, art. 84).

CONSTITUTION CIVILE DU CLERGÉ.

Voy. l'article LIBERTÉ DE CONSCIENCE, n° 73.

CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS.

Voy. l'article LOIS, n° 3.

CONTRIBUTIONS.

Voy. l'article IMPÔTS.

CONVENTIONS DIPLOMATIQUES.

Voy. l'article ROI, n° 7.

COUR DES COMPTES.

SOMMAIRE.

1. *Nature des attributions de la Cour des comptes.*
2. *Comment elle est composée et formée.*
3. *Incompatibilités.*
4. *Règlement d'ordre et de service.*
5. *La Cour prépare les éléments de la loi annuelle des comptes.*
6. *Elle contrôle les ordonnances de payement émanées des ministres.*
7. *Elle tient le double du registre des pensions.*
8. *Elle tient le double du Grand-Livre de la dette publique.*
9. *Elle apure les comptes des comptables de l'État et des provinces.*
10. *Procédure qu'elle observe en vérifiant ces comptes.*
11. *Étendue de son pouvoir juridictionnel.*
12. *Recours en cassation.*
13. *Visa des mandats de payement délivrés par les Députations permanentes.*

1. La Cour des comptes est une institution mixte qui participe de la nature du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

Elle tient de la nature du pouvoir législatif, car elle examine et liquide la gestion financière du Gouvernement et soumet annuellement le résultat de cette liquidation aux Chambres, qui l'arrêtent définitivement par une loi.

Elle tient de la nature du pouvoir exécutif, car elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.

Participe-t-elle à l'exercice de la puissance judiciaire?

La Cour de cassation a déclaré, dans un des considérants de son arrêt du 19 mai 1882, que la Cour des comptes ne participe pas à l'exercice du pouvoir judiciaire.

Cette proposition est trop absolue. On doit, comme le dit un autre arrêt de la même Cour, « assimiler la Cour des comptes à un « corps de judicature quand elle condamne « à l'amende des comptables en retard de « présenter leurs comptes, ou par cela seul « que ses arrêts contre les comptables sont « exécutoires » (1).

---

(1) Cass., 2 janvier 1880, *Pasic.*, 1880, I, 45.

Le caractère de la Cour des compte est complexe et se modifie suivant la nature des fonctions qu'elle remplit.

Ce Collège est une véritable commission législative, chargée de veiller à l'exécution ponctuelle des lois qui ont pour objet la comptabilité publique. Sous ce rapport, sa mission est purement administrative.

La Cour des comptes n'est donc pas un tribunal à l'égard du Gouvernement. Mais elle a ce caractère à l'égard des comptables, tellement que si des contestations se produisent à l'occasion du règlement de leurs comptes, il est institué un ministère public par l'article 9 de la loi du 29 octobre 1846 (1).

Le nom même de ce Collège caractérise sa mission. La dénomination de Cour des comptes a paru préférable à celle de Chambre des comptes ou de Commission des comptes, parce qu'elle prononce, à l'instar des Cours de justice, des arrêts exécutoires contre les comptables (2).

La Cour des comptes, disait M. Dumortier, n'est pas une commission proprement dite. Le Congrès national en a fait une Cour chargée d'une juridiction ordinaire en matière de comptabilité (3).

La Cour des comptes est donc un corps judiciaire, dont les attributions se renferment dans le cercle tracé par l'article 116 de la Constitution (4).

Elle a si bien le caractère d'une Cour de justice qu'elle prend rang immédiatement après la Cour de cassation et qu'elle jouit des mêmes prérogatives (5).

Ajoutons que les membres et le greffier de la Cour des comptes ressortissent à la caisse des veuves et orphelins de l'ordre judiciaire (6).

2. Les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi (Constitution, art. 116).

La Cour est composée d'un président, de six conseillers et d'un greffier.

Ils sont nommés tous les six ans par la Chambre des représentants, qui a toujours le droit de les révoquer (loi du 29 octobre 1846, art. 1er).

— Les articles 9 de la loi du 29 octobre 1846 et 19 du règlement d'ordre du 9 avril 1831 délèguent les fonctions de ministère public près la Cour des comptes au plus jeune des conseillers.

Le ministère public peut être entendu dans toutes les causes, quand même son intervention ne serait pas prescrite par un texte de loi formel (cass., 21 avril 1887, *Pasic.*, 1887, I, 199).

3. Les conseillers de la Cour des comptes ne peuvent être membres de l'une ou de l'autre Chambre législative, ni remplir aucun emploi auquel est attaché un traitement ou une indemnité sur les fonds du Trésor, ni être directement ou indirectement intéressés ou employés dans aucune entreprise ou affaire sujette à comptabilité envers l'État (loi du 29 octobre 1846, art. 2).

La loi du 26 mai 1848, article 2, et le code électoral de 1894, article 239, disposent que « les membres des Chambres ne peuvent « être nommés à des fonctions salariées par « l'État, qu'une année au moins après la « cessation de leur mandat ».

Cette disposition fait obstacle à ce qu'un représentant soit élu membre de la Cour des comptes moins d'une année après la cessation de son mandat législatif.

C'est ce que la Chambre des représentants elle-même a décidé. Elle avait, sous la date du 17 décembre 1850, choisi l'un de ses membres en fonctions comme membre de la Cour des comptes. Mais le lendemain elle a annulé cette élection, en adoptant, par 48 voix contre 35, la motion suivante : « La « Chambre, vu l'article 2 de la loi sur les « incompatibilités, annule les opérations. »

4. La Cour des comptes a arrêté son règlement d'ordre le 9 avril 1831. Ce règlement ne peut être modifié qu'avec l'assentiment de la Chambre des représentants (décret du 30 décembre 1830, art. 17).

5. La Constitution dispose, article 16, que la Cour des comptes est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale.

(1) Malou, ministre des fin., Sénat, 9 juillet 1846.
(2) Rapport de la Commission du Congrès, du 23 décembre 1830.
(3) Ch. des représ., 11 mars 1846.
(4) Garcia, Ch. des représ., 11 mars 1846.
(5) Loi du 16 septembre 1807, art. 7.
(6) Arrêté royal du 29 décembre 1844, art. 2, *Pasin.*, 1844, no 219.

Ces comptes se résument dans le compte général que les ministres soumettent chaque année aux Chambres. C'est la législature qui arrête ce compte définitivement. La Cour n'est, sous ce rapport, qu'un auxiliaire qui prépare le travail des Chambres en leur fournissant un cahier d'observations.

6. La Constitution dispose, article 116, que la Cour des comptes veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.

Ce texte confère à la Cour le pouvoir de contrôler les ordonnances de payement émanées des ministres et de leurs délégués. « Aucune ordonnance de payement », dit la loi du 29 octobre 1846, article 14, « n'est acquittée par le Trésor qu'après « avoir été munie du visa de la Cour des « comptes. »

Le Gouvernement avait proposé de limiter ce contrôle en ce sens que le visa devait être accordé lorsque le réalité de la créance était justifiée et que la Cour avait reconnu la régularité de l'imputation.

D'après ce texte la Cour des comptes n'aurait pu porter ses investigations que sur la régularité de chaque dépense, et non en discuter le mérite intrinsèque.

Mais la proposition du Gouvernement a été rejetée par la Chambre des représentants, le 12 mars 1846, à la majorité de 37 voix contre 35.

Le texte qui a été définitivement voté confère à la Cour des comptes un droit de contrôle des plus étendus.

L'article 14, disait M. de Man d'Attenrode, rapporteur de la loi, confère à la Cour le pouvoir d'examiner le fond, la légalité, la régularité, l'exactitude de chaque dépense; de s'enquérir si la dépense est conforme aux intentions du législateur, aux lois et aux règlements de finances et aux contrats des parties; d'approfondir les motifs qui militent pour ou contre la dépense et d'en apprécier en quelque sorte le mérite, afin que ses rapports aux Chambres aient une valeur réelle; de faire des observations aux ministres quand elle juge que leurs demandes de dépenses s'écartent de l'esprit des lois de crédit; d'obliger le Gouvernement à lui rendre compte de tous les motifs de la dépense et de lui fournir tous les renseignements qu'elle croit nécessaires pour que la dépense soit justifiée (1).

La Cour des comptes peut donc, comme le disait M. Donny, faire des réserves dans tous les cas possibles, quand elle estime que la créance n'est pas réelle, quand elle pense que l'imputation n'est pas régulière, ou que la dépense n'est pas légale, enfin quand il existe un motif quelconque qui la détermine à refuser son *visa* ou à vinculer son *visa* par une réserve.

Ce droit de contrôle illimité n'a pas pour effet de déplacer la responsabilité qui pèse sur les ministres en leur qualité d'ordonnateurs des dépenses, par le motif qu'en cas de dissidence ou de conflit, les ministres ont toujours le dernier mot :

L'article 14 de la loi organique dispose, en effet, ce qui suit :

« Lorsque la Cour ne croit pas devoir « donner son visa, les motifs de son refus « sont examinés en conseil des ministres.

« Si les ministres jugent qu'il doit être « passé outre au payement, sous leur res- « ponsabilité, la Cour vise avec réserve.

« Elle rend compte de ses motifs dans ses « observations annuelles aux Chambres. »

Les termes impératifs et absolus de l'article 116 de la Constitution ne permettent pas au Gouvernement de passer outre, sans avoir égard au refus de *visa*, quand il s'agit d'opérer un transfert ou de dépasser les limites d'une allocation budgétaire (2).

Dans tous les autres cas les ministres réunis en conseil peuvent enjoindre à la Cour des comptes d'apposer son *visa* sur l'ordonnance qui lui est présentée.

Ce régime donne des garanties parfaites contre une mauvaise gestion des deniers publics, et, néanmoins, il n'entrave pas l'initiative gouvernementale.

— Il y a des dépenses fixes qui sont affranchies du visa préalable de la Cour des comptes. Ce sont les traitements, remises, indemnités, abonnements, frais de bureau et de loyer, pensions, intérêts de cautionnements et de fonds de dépôt, dont le montant est déterminé par les lois ou par les autorités compétentes.

Le ministre des finances fait connaître à la Cour des comptes le montant des imputations

---

(1) De Man d'Attenrode, Ch. des représ., 12 mars 1846.
(2) Garcia, Ch. des représ., 12 mars 1846.

à faire sur chaque article du budget par suite de ces dépenses, et la Cour se borne à les enregistrer (voy. la loi du 15 mai 1846, art. 25, et l'arr. roy. du 10 décembre 1868, art. 63 et 68).

7. La Cour des compte tient le double du registre des pensions à charge de l'État. Les brevets sont visés et enregistrés par elle. Voy. l'article TRAITEMENTS ET PENSIONS, nº 16.

8. La Cour des comptes a la garde et la surveillance du Grand-Livre de la dette publique : « Un double du Grand-Livre de la « dette publique est déposé à la Cour des « comptes. Elle veille à ce que les transferts, « les remboursements, ainsi que les em- « prunts y soient exactement inscrits » (décret du 30 décembre 1830, art. 13, et loi du 29 octobre 1846, art. 16).

9. La mission constitutionnelle de la Cour des comptes a pour objet, non seulement l'examen et la liquidation des comptes de l'*administration générale*, mais encore la liquidation des comptes particuliers de *tous comptables envers le Trésor public*. Elle est chargée d'*arrêter* ces comptes et de recueillir, à cet effet, tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire (Constitution, art. 116).

A chacun de ces deux objets correspond un mode d'action particulier.

Lorsque la Cour examine le compte général de l'État, elle n'agit qu'à titre consultatif, comme auxiliaire de la législature, dont elle prépare les décisions.

Il en est autrement en ce qui concerne les éléments de ce compte général. Non seulement la Cour examine et liquide les obligations des comptables, mais encore elle les *arrête*, en décidant souverainement s'ils sont quittes, en avance ou en débet.

Cette attribution lui donne, dans une certaine mesure, le caractère d'un corps de judicature.

Mais l'assimilation n'est pas complète, car la Cour des comptes n'exerce pas sa juridiction publiquement. Elle tient de la loi une organisation particulière, avec un mode spécial de procédure, et aucun texte ne déclare obligatoire pour ses séances le principe de la publicité, soit qu'elle vérifie les comptes qui lui sont déférés, soit qu'elle proclame les résultats de cette vérification (1).

— Tout receveur ou agent comptable des diverses administrations financières rend annuellement et avant le 1er mars, à la Cour des comptes, le compte de sa gestion. Ce compte comprend tous les faits de la gestion pendant la période annuelle, quelle que soit leur nature et à quelque service public ou particulier qu'ils se rapportent.

Il présente :

A. Le tableau des valeurs existant en caisse et en portefeuille et des créances à recouvrer au commencement de la gestion annuelle, ou l'avance dans laquelle le comptable se serait constitué à la même époque ;

B. Les recettes et les dépenses de toute nature, faites pendant le cours de cette gestion, avec distinction d'exercices et de droits ;

C. Le montant des valeurs qui se trouvent dans la caisse et dans le portefeuille du comptable, et des créances restant à recouvrer à la fin de la gestion annuelle, ou les sommes dont le préposé serait en avance à la même époque (loi du 15 mai 1846, art. 49).

L'obligation de rendre compte ne concerne pas uniquement ceux qui manient les deniers publics. Les agents des administrations générales commis à la garde, à la conservation et à l'emploi du matériel appartenant à l'État, sont responsables de ce matériel et doivent en rendre compte annuellement à la Cour des comptes (2) (art. 52).

Dans les cas exceptionnels, tels que démission, décès, déficit des comptables, la Cour fixe le délai dans lequel leurs comptes doivent être déposés à son greffe, sans préjudice de toutes les mesures d'ordre et de surveillance qui sont prescrites par les chefs d'administration (loi du 29 octobre 1846, art. 5).

10. Les arrêts de la Cour des comptes sont des actes de juridiction contentieuse, parce qu'ils sont déclaratifs des droits et des obligations réciproques de l'État et des comptables. Voy. l'article COMPÉTENCE, nº 1.

---

(1) Cass., 2 janvier 1880 et 19 mai 1882, *Pasic.*, 1880, I, 45, et 1882, I, 136.

(2) En France, l'apurement des comptes que les comptables en matières sont tenus de rendre est dans les attributions des ministres, sous la surveillance de la Cour des comptes, BLANCHE et YMBERT, *Dictionnaire général d'admin.*, au mot *Administration*.

Mais ils ne sont pas précédés d'un débat contradictoire. La Cour des comptes fonctionne à l'instar d'un corps administratif. Ses délibérations ne sont pas publiques. Aucune loi ne l'astreint à prononcer ses arrêts publiquement (1).

La vérification et l'apurement de ces comptes ne sont pas soumis aux règles de la procédure ordinaire. On n'y voit ni demandeur ni défendeur. La Cour se saisit elle-même de la vérification de chaque compte en vertu de la loi qui prescrit aux comptables de déposer leurs comptes à son greffe dans un délai réglementaire.

Une fois saisie, la Cour procède immédiatement à l'examen du compte.

Elle n'a ni conclusions à entendre, ni débats à ouvrir.

Les comptables ne doivent pas être entendus ou appelés, sauf le cas prévu par la loi du 29 octobre 1846, article 8, ainsi conçu : « La « Cour prononce contre les comptables retardataires, entendus ou dûment appelés, « une amende qui n'excède pas la moitié de « leurs traitements, remises ou indemnités ; « elle peut aussi provoquer, le cas échéant, « leur destitution ou suspension. »

Cette disposition érige la Cour des comptes en corps de judicature. Prononcer contre un comptable une amende, la suspension ou la destitution, c'est rendre un véritable jugement. Il faut, dès lors, que le comptable soit appelé à se défendre et qu'un des conseillers remplisse les fonctions de ministère public (2).

La Cour des comptes s'éclaire par voie d'enquête administrative. La loi lui accorde le droit de se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette et à la dépense des deniers de l'État et des provinces, et, à cet effet, elle l'autorise à correspondre directement avec les diverses administrations générales et provinciales et avec les comptables eux-mêmes (loi du 29 octobre 1846, art. 5 et 6).

11. Elle établit par ses arrêts si les comptables sont quittes, en avance ou en débet.

A cet effet, elle examine toutes les questions de fait et de droit qui se rattachent à leur gestion, les questions de droit civil aussi bien que les questions de finance et d'administration. L'article 116 de la Constitution lui confère, à cet égard, une compétence absolue et illimitée. Elle peut, notamment, statuer sur la question de savoir si un comptable doit les intérêts du capital dont il est reliquataire (cass., 2 janvier 1852, *Pasic.*, 1852, I, 265).

Si le comptable est en *débet*, la Cour le condamne à solder son *débet* au Trésor dans le délai qu'elle prescrit.

Les *débets* des comptables produisent intérêt du jour de leur fixation (décret du 28 pluviôse an III, chap. III, art. 3).

Les comptables publics sont soumis à la contrainte par corps. La Cour des comptes peut la prononcer contre eux, et, dans ce cas, la contrainte doit être exécutée comme si elle avait été prononcée par un tribunal de première instance ou par une Cour d'appel (lois des 30 mars-3 avril 1793, du 15 germinal an VI, titre Ier, art. 3, et du 27 juillet 1871, art. 3).

Si la Cour reconnaît que le comptable est quitte ou en avance, elle prononce sa décharge définitive et ordonne la restitution de son cautionnement et, s'il y a lieu, la mainlevée des oppositions et la radiation des inscriptions hypothécaires existant sur ses biens à raison de sa gestion (loi du 29 octobre 1846, art. 10).

La loi ajoute : « Trois ans après la cessa- « tion de ses fonctions, le comptable aura « une décharge définitive, s'il n'a été autre- « ment statué par la Cour des comptes. »

L'expiration du délai de trois années ne libère le comptable qu'autant qu'il ait satisfait à l'obligation de rendre son compte. La loi ne dit pas que trois ans après la cessation de ses fonctions, un comptable est quitte et libre, quoi qu'il ait fait. Elle dit qu'il aura une décharge définitive, expression qui implique la reddition préalable d'un compte (3).

La décharge que la Cour a donnée à un comptable s'étend à tous les faits qui engagent sa responsabilité, même aux vols et aux détournements qui seraient découverts par la suite et qui auraient été commis par le comptable ou par ses préposés.

Ces détournements rentrent parmi les

(1) Voy. *supra*, no 9.
(2) Rapport fait au Congrès national le 30 décembre 1830.

(3) Voy. les conclusions de M. le procureur général Leclercq, *Pasic.*, 1852, I, 305.

causes d'omissions de recettes ou de dépenses, que la Cour a mission de vérifier.

La décharge définitive qu'elle prononce établit légalement qu'il n'existe aucun *débet*, et cette constatation couvre tous les faits de nature à engager la responsabilité du comptable.

Il est vrai que si la religion de la Cour a été surprise à l'aide de documents dont la fausseté n'est reconnue qu'après l'arrêt de décharge, elle peut procéder à la revision du compte.

« La Cour », dit la loi, « nonobstant un arrêt « qui a définitivement jugé un compte, peut, « dans le délai de trois ans, procéder à la « revision, soit sur la demande du comptable « appuyée de pièces justificatives recou- « vrées depuis l'arrêt, soit d'office, pour « erreur, omission ou double emploi re- « connu par la vérification d'autres comptes » (art. 11).

Ce recours en revision n'est autre chose que la requête civile admise par le Code de procédure dans les matières judiciaires (voy. Code de proc. civ., art. 480, nº 10).

Il n'est admis que sur la demande du comptable, appuyée de pièces justificatives *recouvrées depuis l'arrêt,* ou si la vérification d'autres comptes fait découvrir des erreurs ou des doubles emplois.

Sans cette double restriction, l'arrêt qui apure un compte ne serait jamais définitif. On pourrait le reviser pendant un temps indéfini, quand même la revision ne serait pas justifiée par la découverte de documents nouveaux.

Aussi longtemps que l'arrêt de *quitus* subsiste et que la revision n'en est pas opérée dans les cas déterminés par l'article 11 de la loi organique, il y a présomption légale que le comptable est libéré, et l'autorité de la chose jugée s'oppose à ce que le Trésor public poursuive par la voie des tribunaux ordinaires le remboursement des sommes qui rentraient dans la gestion du comptable. La mission de la Cour des comptes est précisément de protéger le Trésor contre les erreurs, les manquements et les malversations, et le pouvoir judiciaire ne peut pas envahir cette attribution (cass., 7 mars 1872, *Pasic.,* 1872, I, 125).

12. La Cour des comptes exerce un pouvoir juridictionnel qui la place, en ce qui concerne les actes propres à cette fonction, sous l'autorité de la Cour de cassation (1).

« Dans le cas où un comptable se croit « fondé à attaquer un arrêt pour violation « des formes ou de la loi, il doit, aux termes « de l'article 13 de la loi organique, se pour- « voir dans les trois mois pour tout délai à « compter de la notification de l'arrêt. Le « pourvoi est jugé sur requête et sans plai- « doirie. »

Il résulte de ce texte que le Gouvernement n'est pas autorisé à se pourvoir en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes.

Si l'arrêt est cassé, l'affaire est renvoyée à une commission *ad hoc,* formée dans le sein de la Chambre des représentants et jugeant sans recours ultérieur, selon les formes établies pour la Cour des comptes.

13. La Cour des comptes est chargée d'apposer son *visa* sur les ordonnances de payement délivrées par les Députations permanentes pour le compte des provinces. Voyez l'article DÉPUTATIONS PERMANENTES, nº 15.

COURS D'EAU NON NAVIGABLES.

SOMMAIRE.

SECTION Ire. — PROPRIÉTÉ DES COURS D'EAU NON NAVIGABLES.

1. *A qui appartient le lit des rivières non navigables ?*

SECTION II. — DROITS DES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS.

2. *Des sources d'eau vive.*
3. *Les riverains des eaux courantes ont le droit d'en user, à l'exclusion des non-riverains.*
4. *Les riverains ont le droit de pêche.*
5. *Des vues et des issues sur les eaux non navigables.*

SECTION III. — LIMITES DU LIT DES COURS D'EAU.

6. *Distinction entre le lit d'étiage et le lit majeur.*

---

(1) En France, il y a recours au Conseil d'État contre les arrêts de la Cour des comptes, pour violation des formes ou de la loi, et aussi pour incompétence ou excès de pouvoir.

Le Conseil d'État remplit le rôle de cour de cassation en ce qui touche les affaires administratives.

SECTION Ire.

PROPRIÉTÉ DES COURS D'EAU NON NAVIGABLES.

1. Les eaux courantes doivent être rangées dans la catégorie des choses qui, aux termes de l'article 714 du Code civil, n'appartiennent à personne, dont l'usage est commun à tous et dont la jouissance est réglée par les lois de police. La jouissance des eaux appartient en commun à tous ceux qui sont riverains, depuis le lieu où sort le cours d'eau jusqu'à son embouchure.

C'est ce que proclamait le droit romain : *Et quidem naturali jure communia sunt omnium hæc : aer,* aqua profluens, *et mare, et per hoc littora maris* (Instit., livre II, titre Ier, § 1er).

L'Exposé des motifs de la loi du 7 mai 1877 énonce la même doctrine : « Aucun de « nos Conseils provinciaux », y est-il dit, « n'a revendiqué au profit des riverains la

« propriété des eaux courantes. Tous ont « admis que celles-ci échappent par leur « nature à une appropriation individuelle et « peuvent être administrées par l'autorité, « soit à titre de dépendances du domaine « public, soit à titre de choses communes « dont l'usage est déterminé par l'article 714 « du Code civil » (*Doc. parl.*, 1870-1871, p. 151).

Tous les cours d'eau, même les simples ruisseaux, sont sujets à l'action réglementaire de l'administration : *Aquæ currentes sunt de potestatibus*, disait la Coutume de Barcelone, citée par Championnière dans son traité *de la Propriété des eaux courantes*, p. 639.

L'autorité administrative est expressément investie de la police de tous les cours d'eau, sans exception aucune, par les lois des 12 août 1790, 28 septembre 1791, 14 floréal an XI, 16 septembre 1807, ainsi que par les arrêté royaux du 28 août 1820 et du 31 janvier 1824.

La propriété du lit doit subir le même sort que l'eau courante, attendu qu'un cours d'eau n'est pas une chose en l'air, qu'il ne se conçoit pas sans le lit, et que le lit n'est, en définitive, que l'accessoire du cours d'eau (1).

Si l'élément fluide, qui en constitue l'objet dominant et essentiel, est de nature domaniale, comment en serait-il autrement du récipient qui n'en est que l'accessoire? *Impossibile est, ut alveus fluminis publici non sit publicus* (2).

Le Comité de législation s'est rangé à cette opinion. On ne peut, a-t-il dit, distinguer l'eau courante de son niveau, de sa pente et de son lit. Pourquoi, en effet, cette distinction? Le lit est l'accessoire de l'eau, et l'accessoire suit la condition du principal. Le lit est défendu par l'eau qui le couvre, de telle sorte que si celle-ci n'est point susceptible d'appropriation, celui-là ne l'est pas non plus.

« L'eau avec son volume, son niveau, sa « pente et son lit ne forment donc qu'une « seule et même chose. Si l'eau est une *res* « *nullius*, son volume, son niveau, sa pente « et son lit ont le même caractère et sont « aussi des *res nullius*. Pour séparer ficti- « vement ce que la nature a fait un et indivi-

(1) Tesch, *Ann. parl.*, Ch. des représ., 27 février 1877, p. 431.

(2) Dig., lib. XLIII, tit. XII, fr. 1, § 7; Mesdach de ter Kiele, *Belgique jud.*, LI, 1377.

« sible, il faudrait une loi, et cette loi, dans « l'espèce, n'existe pas (1). »

Le projet de Code civil présenté par Cambacérès disait expressément que « les « biens nationaux sont les rivières tant na- « vigables que non navigables et leur lit ».

Cette proposition fut adoptée par le Conseil des Cinq-Cents, mais elle n'aboutit pas.

Elle a été implicitement consacrée par l'article 538 du Code civil, portant que toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée sont considérées comme des dépendances du domaine public.

Elle l'a été de nouveau par le décret du 22 janvier 1808, qui autorise le Gouvernement à rendre navigable une rivière qui ne l'était pas, et qui n'accorde d'indemnité aux riverains que pour le dommage résultant de l'établissement de la servitude de halage. Cette disposition implique que les riverains n'ont aucun droit sur le lit de la rivière.

On peut invoquer d'autres textes encore pour établir que le lit des cours d'eau non navigables n'appartient à personne.

Citons, en premier lieu, la loi du 3 frimaire an VII, article 103, qui exempte de l'impôt foncier « les rivières ». Cette exemption concerne même les simples ruisseaux (2).

Citons, en second lieu, l'article 563 du Code civil, aux termes duquel si une rivière, même non navigable, se forme un nouveau cours en abandonnant son ancien lit, les propriétaires des fonds nouvellement occupés prennent, à titre d'indemnité, l'ancien lit abandonné.

Il suit de là que le lit abandonné était une *res nullius* et non la propriété des riverains.

Aussi la jurisprudence décide-t-elle que le riverain exproprié de son fonds pour cause d'utilité publique n'a droit à aucune indemnité à raison du lit de la rivière qui longe ou traverse ce fonds (3).

En résumé, les cours d'eau non navigables qui alimentent les grandes rivières ont été établis par la nature pour l'utilité commune des hommes et font, par conséquent, partie du domaine public. Ils échappent à toute appropriation privée et sont hors du commerce.

La Cour de cassation de France s'est prononcée dans ce sens par un arrêt en date du 18 juin 1846. « Les droits d'usage spécifiés et « limités par les articles 644 et 563 du Code « civil sont », a-t-elle dit, « exclusifs du droit « à la propriété des cours d'eau. Ces cours « d'eau rentrent dans la classe des choses « qui, aux termes de l'article 714 du Code « civil, n'appartiennent à personne, dont « l'usage est commun à tous et dont la « jouissance est réglée par des lois de po- « lice. »

— Lorsque l'autorité administrative détourne artificiellement le lit d'une rivière non navigable, le lit abandonné devient la propriété de l'État, comme bien vacant et sans maître, par application du principe énoncé à l'article 713 du Code civil (4).

SECTION II.

DROITS DES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS.

2. Celui qui a une source dans son fonds peut en user à sa volonté (Code civ., art. 641).

Après avoir proclamé le droit du propriétaire du fonds sur la source qui y émerge, le Code civil apporte à l'exercice de ce droit la limitation suivante : « Le propriétaire de la « source ne peut en changer le cours, lors- « qu'il fournit aux habitants d'une commune, « village ou hameau, l'eau qui leur est né- « cessaire; mais si les habitants n'en ont pas « acquis ou prescrit l'usage, le propriétaire « peut réclamer une indemnité, laquelle est « réglée par experts. »

La loi impose donc au propriétaire de la source, moyennant indemnité, une servitude qui l'empêche d'en changer le cours lorsque l'eau de cette source est nécessaire aux habitants de la commune.

Le droit du public n'est pas subordonné à la condition que les eaux se soient répandues au dehors du fonds assujetti et se soient frayé un lit sur le fonds voisin. Lorsque la source est à l'extrémité du bien où elle naît, lorsqu'un chemin public y donne accès immédiatement et que, pour y atteindre et en user, le public ne doit emprunter aucune partie du fonds servant, les conditions exi-

(1) Avis du Comité de législation, inséré dans le *Recueil des décisions sur les matières ressortissant au département des travaux publics*, p. 137-142.

(2) Voy. l'article IMPOTS, n° 19.

(3) Gand, 6 juillet 1872, *Pasic.*, 1872, II, 333, et Liège, 5 février 1880, *Pasic.*, 1880, II, 314.

(4) Voy. l'étude de M. Mesdach de ter Kiele sur *la Domanialité des rivières non navigables et des ruisseaux* dans la *Belgique jud.*, LI, 1377.

gées par l'article 643 du Code civil sont remplies, et l'usage de la source est acquis aux habitants de la commune en tant qu'il leur est nécessaire (cass., 2 juin 1881, *Pasic.*, 1881, I, 297).

3. « Celui dont la propriété borde une eau « courante autre que les fleuves et rivières « navigables ou flottables, peut s'en servir à « son passage pour l'irrigation de ses pro« priétés.

« Celui dont cette eau traverse l'héritage « peut même en user dans l'intervalle « qu'elle y parcourt, mais à la charge de la « rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours « ordinaire » (Code civ., art. 644).

Les eaux courantes dont il s'agit à l'article 644 du Code civil sont toutes les eaux mises en mouvement par l'effet de leur abondance et de la déclivité de leur lit, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les eaux de source et les eaux pluviales (Gand, 7 juillet 1869, *Pasic.*, 1869, II, 272).

Celui dont le fonds est simplement longé par une eau non navigable ne peut s'en servir que pour irriguer ses propriétés. Celui qui occupe les deux rives peut s'en servir même pour les besoins d'une exploitation industrielle ou pour tout autre usage d'utilité ou d'agrément.

D'après la Cour de cassation de France, l'article 644, qui permet à celui dont la propriété borde une eau courante non comprise dans le domaine public de s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés, ne limite cet usage ni quant aux propriétés dans lesquelles on peut utiliser l'eau, ni quant à l'emploi qu'on en peut faire ; le riverain peut donc s'en servir, dans la mesure où il en a la disposition, pour l'utilité de ses propriétés même non riveraines, et dans un intérêt industriel aussi bien que dans un intérêt purement agricole, etc. (cass. Fr., 17 janvier 1888, D. P., 1888, I, 75).

Tel est aussi le sentiment de Laurent (*Principes de droit civil*, t. VII, n° 283).

L'article 30 du projet de loi sur la police des cours d'eau non navigables chargeait les Députations permanentes de faire, au besoin, les règlements nécessaires pour la juste répartition des eaux. Cette disposition a été écartée, parce qu'elle était en contradiction avec l'article 645 du Code civil, qui laisse aux tribunaux le soin de connaître des contestations et de trancher les difficultés qui peuvent surgir entre propriétaires au sujet de l'emploi des eaux. On ne pouvait, sans ouvrir la porte à l'arbitraire, reconnaître à l'administration le droit de répartir à sa guise les eaux courantes dont l'article 644 du Code civil permet aux propriétaires riverains de se servir pour l'irrigation de leurs propriétés et dont la jouissance constitue pour eux un droit acquis. L'administration a sans doute la faculté de faire des règlements pour assurer la conservation des eaux et leur libre écoulement et empêcher les exhalaisons insalubres ; elle exerce à juste titre un pouvoir de surveillance et de police, et elle édicte des règlements d'utilité générale ; mais, comme le dit Gabriel Dufour, son empire est circonscrit, elle ne peut et ne doit jamais intervenir et parler qu'au nom et pour les besoins de l'intérêt général. Tout ce qui est appréciation et règlement des contestations et réclamations auxquelles peut donner lieu l'usage des eaux entre les divers propriétaires, riverains ou non, est du domaine exclusif des tribunaux (1).

— Le projet de loi présenté aux Chambres en 1870, et amendé par la Section centrale, contenait la disposition suivante : « Lorsqu'il « est reconnu que le volume des eaux excède « les besoins de l'irrigation et des usines « légalement établies, la Députation (perma« nente) peut autoriser les non-riverains, « après enquête et sauf recours au Roi, à « se servir des eaux disponibles et excé« dantes pour l'irrigation de leurs pro« priétés. »

Il est incontestable, disait la Section centrale dans son rapport, que sous l'empire de la législation existante, les eaux vont se précipiter dans la mer sans avoir rendu les immenses services que l'on peut en obtenir. Pourquoi permettre ainsi la perte des précieux engrais qu'elles tiennent en suspens ?... A toutes les époques on a pratiqué les irrigations sur une large échelle... L'idée de conduire les eaux sur les terres non riveraines ne date pas d'aujourd'hui. Elle reçoit, depuis des siècles, son application dans un grand nombre de pays, pour lesquels elle constitue une source d'incessantes richesses... Par un sage emploi des eaux, il serait possible d'augmenter, dans des proportions inespérées, la quantité des fourrages, celle des

(1) *Doc. parl.*, Ch. des représ., 1875-1876, p. 107.

COURS D'EAU NON NAVIGABLES.

bestiaux et, par conséquent aussi celle des engrais (1).

Ces considérations, quelque puissantes qu'elles soient, n'ont pas obtenu l'assentiment des Chambres, et la proposition de la Section centrale n'a point passé dans la loi du 7 mai 1877. Les riverains seuls ont donc, dans l'état actuel de notre législation, le droit de se servir des eaux courantes pour l'irrigation de leurs terres. L'excédent ne profite à personne.

4. Dans tous les cours d'eau non navigables ni flottables les propriétaires riverains ont le droit de pêche, chacun de son côté et jusqu'au milieu du cours d'eau (Avis du Conseil d'État du 30 pluviôse an XIII, et loi du 19 janvier 1883, art. 6).

Le droit de pêche accordé aux riverains est la compensation des frais de curage et d'entretien qui leur incombent; ce droit s'évanouit quand une rivière réputée non navigable est rendue artificiellement navigable, et que, par suite, les frais d'entretien sont mis à la charge de l'État. L'Avis du Conseil d'État du 30 pluviôse an XIII le dit expressément.

Deux lois en date du 24 mai 1882, ont décidé, l'une que la Senne est reprise par l'État et classée au nombre des rivières navigables et l'autre que la Haine est assimilée aux rivières navigables. Ces deux lois ont exonéré les riverains des frais d'entretien et de curage et les ont, par là même, dépouillés du droit de pêche qu'ils possédaient auparavant (avis du comité de législation, du 9 décembre 1882),

5. Le droit de pêche et celui de faire usage des eaux courantes sont les seuls droits que la loi concède aux riverains. Les rivières non navigables ni flottables ne sont pas des voies publiques de communication affectées à l'exploitation des propriétés qui les bordent. On ne peut prétendre qu'en élevant des bâtiments le long de ces rivières et en y ouvrant des jours ou fenêtres, les riverains en usent suivant leur destination naturelle. La possession de ces fenêtres est donc précaire et de simple tolérance, lors même qu'elles auraient été expressément autorisées par l'administration (Bruxelles, 29 mai 1873, *Pasic.*, 1873, II, 274).

(1) *Doc. parl.*, 1875-1876, p. 104.

SECTION III.

LIMITES DU LIT DES COURS D'EAU.

6. Les eaux qui coulent dans le lit des rivières s'élèvent ou s'abaissent suivant les saisons et les circonstances atmosphériques. Faut-il considérer le niveau des basses eaux comme la limite du domaine public et du domaine privé? Non; la limite se trouve au niveau qu'atteint normalement la rivière lorsqu'elle est dans son plein, niveau qui est tracé par la ligne où apparaissent les mousses et la végétation.

Toute rivière, dit à ce sujet un arrêt de la Cour de Lyon, a une mesure normale de croissance et de décroissance qui règle naturellement l'étendue du lit qui la renferme et la contient; ainsi son lit ne comprend pas seulement le sol couvert par les eaux d'une manière permanente, ce qui en restreindrait les limites aux lignes baignées par les plus basses eaux; il embrasse, comme une dépendance nécessaire, les parties du sol alternativement couvertes et découvertes, suivant la crue ou l'abaissement des eaux, sauf toutefois le cas de débordement (Lyon, 25 février 1843).

On distingue le lit d'*étiage*, qui représente la hauteur des eaux réduites à leur minimum aux époques de sécheresse; le *lit majeur*, qui contient la masse liquide jusqu'au niveau des rives, c'est-à-dire jusqu'au débordement; enfin, le *lit des grandes eaux*, qui est l'extension du lit majeur et constitue l'état d'inondation.

C'est le lit majeur qui, suivant l'opinion la plus généralement admise, détermine la largeur légale de chaque rivière (2).

SECTION IV.

RECONNAISSANCE ET CLASSEMENT.

7. Les cours d'eau non navigables ni flottables se divisent, suivant leur importance, en deux catégories : ceux qui sont soumis à toutes les dispositions de la loi du 7 mai 1877, et ceux qui ne sont soumis qu'à quelques-unes de ces dispositions.

La loi n'a pas spécifié les conditions requises pour opérer ce classement. Elle l'a abandonné à l'appréciation de l'autorité provinciale.

(2) Rapport de la Section centrale, *Doc. parl.*, 1875-1876, p. 96. Voy. l'article RIVIÈRES NAVIGABLES, n° 3.

Cette autorité fait dresser, avec le concours des administrations communales, par des agents de son choix :

I. Un état *indicatif* de tous les cours d'eau non navigables ni flottables qui existent sur leur territoire (loi du 7 mai 1877, art. 1er, n° 1).

Ce travail n'offre aucune difficulté. Il consiste dans la simple énumération des cours d'eau existant dans la commune, avec la mention, pour chacun d'eux, du point où il y pénètre et de celui où il la quitte (1);

II. Un tableau *descriptif* des cours d'eau ou sections de cours d'eau qui, à raison de leur importance exceptionnelle, sont soumis spécialement aux dispositions de la loi du 7 mai 1877 et au régime particulier qu'elle établit.

Il convient de porter à l'état *descriptif* tout cours d'eau dont l'importance, la pente ou la configuration exige un curage régulier, tout cours d'eau auquel il importe que les riverains ne puissent apporter des modifications sans autorisation préalable, tout cours d'eau sur lequel se trouve établi une usine ou un ouvrage quelconque pouvant exercer une influence au point de vue agricole, industriel ou hygiénique (2).

Les tableaux *descriptifs* mentionnent la direction de chaque cours d'eau, sa largeur, sa profondeur, ses dépendances, ainsi que les ouvrages d'art qui modifient son état naturel (loi du 7 mai 1877, art. 2).

Les autres indications qu'ils doivent contenir ne sauraient être, *à priori*, déterminées avec précision. Aussi le législateur, craignant de se heurter à des difficultés peut-être insurmontables, a-t-il abandonné au Gouvernement le soin de faire faire cet important travail d'après les règles que l'expérience fera connaître comme étant les meilleures et les plus faciles à appliquer.

La loi n'exige pas que les tableaux descriptifs soient accompagnés du *plan* des cours d'eau. Pour lever des plans figuratifs où les nivellements soient indiqués et qui entraînent ordinairement des opérations de jaugeage, il faut des hommes possédant un savoir spécial, des ingénieurs et des hydrologistes. L'obligation de faire dresser des plans des cours d'eau ne pouvait, dès lors, être imposée aux autorités locales. Il appartient au Gouvernement de se charger de ce travail, lorsqu'il le juge utile, et de le faire exécuter par l'administration des ponts et chaussées.

— Les rétrécissements, changements de direction et encombrements, les usines, ponts, digues, écluses, batardeaux, plantations et autres ouvrages existant sans droit, sont constatés par deux procès-verbaux distincts; dans l'un sont décrits les ouvrages dont la suppression ou le changement immédiat est reconnu nécessaire; dans l'autre, ceux dont le maintien ne semble ni dangereux, ni nuisible (art. 3).

Ces états indicatifs, tableaux descriptifs et procès-verbaux sont exposés simultanément, pendant trois mois, au secrétariat de la commune (art. 4).

Cette exposition est annoncée par voie de publications et d'affiches, et, en outre, les propriétaires des ouvrages existant sans droit en sont avertis individuellement et à domicile (art. 5).

Les réclamations sont adressées au Collège échevinal, qui les transmet à la Députation permanente, avec l'avis du Conseil communal (art. 6 et 7).

La Députation statue par décisions motivées (art. 7).

Elle exerce dans cette matière une espèce de juridiction contentieuse qui s'étend aux questions de droit aussi bien qu'aux questions de fait. L'article 3 de la loi, en prescrivant à l'administration de dresser l'état des ouvrages existant *sans droit*, suppose par cela même que la Députation permanente a pour mission d'apprécier la valeur des titres ou documents dont les intéressés se prévalent pour justifier leurs droits, et de décider si tel ouvrage est ou n'est pas légalement établi.

Ces décisions administratives ne font pas préjudice aux réclamations de propriété, lesquelles sont de la compétence exclusive des tribunaux.

L'appel, dit l'article 8 de la loi, est ouvert auprès du Roi contre les décisions de la Députation permanente.

Cette disposition est conçue en termes généraux et absolus, et l'on doit admettre, en la combinant avec l'article 125 de la loi provinciale, que l'appel est ouvert au gouverneur de la province aussi bien qu'aux particuliers dont les droits ou les intérêts

(1) Circulaire du 23 mai 1877, insérée dans la *Pasinomie*.
(2) Circulaire du 8 mai 1878, *Moniteur* du 5 juin.

seraient lésés par les décisions de la Députation permanente (1).

L'appel doit être interjeté, à peine de déchéance, dans le délai de deux mois, à partir de la notification de la décision (loi du 7 mai 1877, art. 8, § 2).

Ce délai a été établi uniquement en faveur des particuliers intéressés, auxquels les décisions de la Députation permanente doivent être notifiées.

Le délai d'appel court, en ce qui concerne le gouverneur, à partir du prononcé de la décision, et l'on doit décider, par application analogique de l'article 125 de la loi provinciale et de l'article 35 de la loi du 7 mai 1877, qu'il n'a qu'une durée de dix jours (2).

Après l'accomplissement des formalités ci-dessus, les états indicatifs, les tableaux descriptifs et les procès-verbaux sont arrêtés par le Roi, sur l'avis de la Députation permanente du Conseil provincial.

L'arrêté royal ne fait aucun préjudice aux réclamations de propriété, ni aux droits qui en dérivent (loi du 7 mai 1877, art. 9).

Les ouvrages existant sans droit, et dont le maintien n'est point reconnu dangereux ou nuisible sont provisoirement tolérés.

Les Collèges échevinaux sont chargés de prescrire la destruction, l'enlèvement ou la modification des ouvrages dont la suppression ou le changement immédiat est reconnu nécessaire, et, à défaut d'exécution dans le délai prescrit, le ministère public poursuit cette exécution au nom de son office (art. 10 et 11).

Ce sont donc les tribunaux qui, même après la décision de l'autorité administrative, prononcent en dernier ressort sur toutes les contestations qui peuvent résulter des procès-verbaux constatant que certains ouvrages existent sans droit. Les propriétaires conservent ainsi toutes leurs garanties.

Les états indicatifs, tableaux descriptifs et procès-verbaux sont conservés au greffe du gouvernement provincial, et une copie en est déposée au secrétariat de la commune (art. 13).

SECTION V.

CURAGE ET ENTRETIEN.

8. Les rivières doivent être dégagées des nombreux obstacles qui viennent sans cesse les obstruer et qui, s'ils n'étaient enlevés périodiquement, finiraient par provoquer des inondations et par transformer les fonds avoisinants en marais.

Les eaux des grands fleuves ont une impulsion suffisante pour détruire ces obstacles. Il en est autrement des petites rivières, qui ont généralement peu de pente et dont les eaux n'ont pas la force d'entraîner la vase et les herbages. Elles doivent être curées et entretenues par la main de l'homme.

Les travaux de curage annuel, d'entretien et de réparation sont exécutés, avec le concours des riverains, s'il y a lieu, par les soins des administrations communales, sous la conduite des commissaires voyers ou d'autres agents spéciaux nommés par l'autorité provinciale (loi du 7 mai 1877, art. 15).

On a admis le concours des riverains parce que désormais les dimensions des cours d'eau seront strictement délimitées dans les tableaux descriptifs. Les riverains ne pourront plus, à l'avenir, se soustraire à l'accomplissement exact de la tâche qui leur incombe, puisqu'ils seront chaque fois en danger de la voir reprendre en sous-œuvre et qu'ils se trouveront ainsi menacés d'un double sacrifice. Les administrations communales n'auront plus qu'à vérifier si le curage effectué par les riverains est conforme aux indications légales, et quand le travail sera défectueux, elles le compléteront d'office.

— Anciennement le curage était prescrit à date fixe par la plupart des règlements provinciaux. Aujourd'hui il appartient aux Députations permanentes de fixer, pour chaque localité, les époques auxquelles ces travaux doivent être commencés et terminés. Elles tiennent compte, dans cette fixation, des circonstances spéciales à chaque localité et des variations atmosphériques qui, amenant des périodes pluvieuses plus ou moins longues, paralysent momentanément les travaux.

9. Les articles 16 de la loi du 7 mai 1877 et 5 du règlement du 25 juillet 1878 mettent les frais de curage, d'entretien et de réparation des cours d'eau à la charge des propriétaires riverains et des usiniers ou autres usagers, et le Conseil communal fixe la part de chacun d'eux, eu égard au degré de son intérêt et à la détérioration qu'il a causée.

Il serait contraire aux prescriptions de la

(1) Avis du Comité de législation, du 6 novembre 1883.
(2) *Ibid.*

loi de répartir uniformément la dépense entre les riverains suivant la longueur de rive de leurs propriétés le long des cours d'eau (1).

L'autorité communale apprécie et détermine, en tenant compte des circonstances particulières et de l'état des lieux le long des cours d'eau, la part de la dépense à imposer à chaque contribuable.

Les contribuables qui se croient surtaxés peuvent, dans le délai d'un mois à dater de la notification de la décision, prendre leur recours auprès de la Députation permanente, laquelle statue après enquête faite contradictoirement sur les lieux par les agents du service voyer (2).

Les cotisations ne peuvent être mises en recouvrement qu'après que les rôles ont été rendus exécutoires par la Députation permanente. Elles sont recouvrées conformément aux règles établies pour la perception de l'impôt au profit de l'État (loi du 7 mai 1877, art. 16).

Ce recouvrement a lieu par l'intermédiaire des receveurs communaux. Il s'agit de dépenses faites par les administrations locales pour le compte des riverains. Le recouvrement de ces dépenses constitue une recette communale et doit être poursuivi par le receveur communal, conformément aux articles 121 et 138 de la loi du 30 mars 1836. Voy. l'article TAXES COMMUNALES, n° 13.

— La loi du 7 mai 1877 distingue entre les travaux ordinaires de curage, d'entretien et de réparation des cours d'eau non navigables et les travaux extraordinaires d'amélioration.

Les travaux qui ont pour objet d'améliorer la situation hygiénique de la commune entière ou de prévenir les inondations et d'empêcher ainsi que les voies de communication se dégradent, sont supportés par la Caisse communale, parce que les intérêts de la salubrité et de la viabilité des rues et chemins ont un caractère de généralité qui exclut l'intervention directe des particuliers.

Si, au contraire, les travaux n'ont d'autre résultat que de favoriser les irrigations et les exploitations industrielles et de donner, par conséquent, satisfaction à des intérêts privés, il est juste que les particuliers supportent seuls la part afférente à la commune dans l'exécution des travaux. C'est ce que fait remarquer l'Exposé des motifs de la loi.

Chaque cours d'eau non navigable, chaque ruisseau doit être entretenu par ceux qui en retirent l'utilité : *ubi emolumentum, ibi onus esse debet.*

Les frais ordinaires de curage et d'entretien incombent exclusivement aux riverains et aux usagers. La Caisse communale ne doit pas, ne peut pas assumer cette charge. Ce serait méconnaître le texte et l'esprit de la loi.

Il est vrai que l'article 131, n° 11, de la loi communale met à la charge de la commune les dépenses relatives à la salubrité locale.

Mais la loi du 7 mai 1877 a soumis à un régime spécial le curage et l'entretien des cours d'eau. Les frais qui en résultent sont supportés exclusivement par les riverains et les usagers. C'est la compensation des avantages particuliers que les cours d'eau leur procurent.

— La loi du 16 avril 1877, après avoir, par son article 16, mis à la charge des riverains, usiniers ou autres usagers, les frais occasionnés par les travaux de curage annuel, énonce, dans son article 17, que les obligations spéciales imposées, soit par l'usage, soit par des titres ou des conventions, sont maintenues.

La loi ajoute : « Ces obligations seront « exécutées sous la même direction que les « autres travaux de curage, d'entretien et de « réparation. »

Cette prescription n'a en vue que la bonne exécution des obligations dont il s'agit, mais n'en modifie pas l'étendue (Bruxelles, 11 juillet 1893, *Pasic.*, 1894, II, 74, et cass., 29 novembre 1894, *Pasic.*, 1895, I, 14).

10. Le chapitre II de la loi du 7 mai 1877 concerne les travaux qui ont pour objet l'amélioration des cours d'eau, ainsi que les autres travaux extraordinaires qui, à raison de leur importance ou de leur caractère exceptionnel, ne sauraient être assimilés aux mesures normales d'entretien et de réparation.

Ces travaux peuvent être entrepris aux frais des communes ou des particuliers qui les réclament, moyennant l'autorisation de la Députation permanente (loi du 7 mai 1877, art. 19).

(1) Circulaire du gouverneur du Brabant du 16 août 1887, *Revue comm.*, XXI, 290.

(2) *Ibid.*; loi du 7 mai 1877, art. 16.

L'amélioration des cours d'eau secondaires intéresse indirectement le régime des voies navigables. C'est pourquoi la loi dispose que des travaux extraordinaires ou d'amélioration peuvent être ordonnés d'office par le Roi ou par la Députation permanente.

La moitié de ces dépenses extraordinaires, au moins, est supportée respectivement par l'État ou par la province. Le surplus est réparti par le Roi ou par la Députation permanente entre les communes intéressées (art. 20).

Il convient que l'État et la province s'entendent pour répartir entre eux la part de la dépense qui ne peut être mise à la charge des communes. Pour que l'État supporte exclusivement la moitié de la dépense d'un travail ordonné d'office par le Roi, il faudrait des circonstances extraordinaires coïncidant avec le refus de toute intervention de la part de la province (1).

Chaque commune peut, sous l'approbation de la Députation permanente, répartir la dépense qui lui incombe entre tous les propriétaires intéressés, proportionnellement au degré de leur intérêt (art. 21).

Lorsqu'il s'agit de travaux extraordinaires, la charge de la dépense n'incombe pas uniquement aux riverains qui font usage de l'eau courante; elle peut être répartie entre tous ceux, riverains ou non, auxquels ces ouvrages doivent profiter, soit en préservant leurs héritages des inondations, soit en les asséchant, soit autrement. L'article 21 de la loi le laisse clairement entendre.

SECTION VI.

DES USINES ET OUVRAGES D'ART.

11. Les eaux des rivières, sans distinction, sont rangées au nombre des choses qui n'appartiennent à personne, dont l'usage est commun à tous et dont la jouissance est réglée par des lois de police.

Le pouvoir réglementaire de l'administration s'exerce sur tous les cours d'eau dans le but de sauvegarder soit les intérêts généraux de la salubrité publique, de l'agriculture et de l'industrie, soit les intérêts privés des riverains, par une équitable distribution de la force motrice des eaux.

C'est à l'autorité provinciale qu'il appartient de déterminer, en vue de ce double intérêt, la hauteur à laquelle les usiniers doivent tenir les eaux de leurs moulins, et de régler la largeur des déversoirs.

Les prérogatives de l'administration en cette matière sont consacrées par les textes suivants :

« Les administrations de département sont « chargées, sous l'autorité et l'inspection du « Roi, de la conservation des forêts, rivières, « chemins et autres choses communes » (décret du 22 décembre 1789, sect. III, art. 2, publié en Belgique).

« Elles doivent rechercher et indiquer les « moyens de procurer le libre cours des « eaux; d'empêcher que les prairies ne « soient submergées par la trop grande élé- « vation des écluses, des moulins, et par les « autres ouvrages d'art établis sur les ri- « vières; de diriger, enfin, autant qu'il sera « possible, toutes les eaux de leur territoire « vers un but d'utilité générale, d'après les « principes de l'irrigation » (Instruction en forme de loi des 12-20 août 1790, chap. VI, § 3, publiée en Belgique le 19 frimaire an IV).

« Aucun moulin, usine, pont, écluse, bar- « rage, batardeau et généralement aucun « ouvrage permanent ou temporaire, de na- « ture à influer sur le régime des eaux, ne « peut être établi, supprimé ou modifié sans « une autorisation préalable de la Députa- « tion permanente (loi du 7 mai 1877, art. 23).

« La Députation permanente fera établir « aux usines et aux barrages les clous de « jauge qu'elle jugera nécessaires (art. 24).

« Les usiniers et autres usagers sont tenus « d'obtempérer, pour l'ouverture ou la fer- « meture des écluses, vannes et vantaux, aux « réquisitions de la Députation permanente.

« Ils sont également tenus, en cas d'ur- « gence ou lorsque les eaux dépassent la « hauteur du clou de jauge, d'obéir aux in- « jonctions de l'administration communale « ou des agents chargés de constater ou de « dénoncer les contraventions » (art. 25).

12. L'administration n'est pas chargée de vider les contestations qui s'élèvent entre les particuliers au sujet de la *répartition* des eaux. Le droit de juger ces contestations n'appartient qu'aux tribunaux (voy. ci-dessus, nº 3).

Les décisions judiciaires auxquelles elles donnent lieu ont à l'égard des parties l'autorité de la chose jugée ; mais elles ne peuvent,

(1) Circulaire min. du 12 octobre 1892, *Pasin.*, nº 488.

pas plus que les stipulations qu'ils auraient faites sur le même objet, entraver l'action réglementaire de l'administration.

L'eau courante, en effet, n'appartient à personne. Elle est toujours dans le domaine des lois de police qui règlent la manière d'en jouir. Le pouvoir réglementaire de l'administration sur les eaux courantes dispose, au nom de l'utilité générale, sur un bien commun à tous et fait table rase de tous les titres et de toutes les anciennes possessions.

La Députation permanente peut, dans le but de faire cesser les dommages que les eaux auraient causés aux chemins publics ou aux propriétés particulières par la trop grande élévation des déversoirs ou autrement, prescrire l'exécution des ouvrages nécessaires, tels que : digues artificielles pour protéger contre le déversement des eaux les terrains inférieurs au bief; contre-fossés qui permettent de maintenir la hauteur de la retenue sans nuire aux propriétés voisines; élargissement des débouchés du réservoir; agrandissement des gords qui resserrent le volume des eaux; adjonction de vannes de fond pour rendre les eaux à leur ancien cours, etc.

Elle a la faculté de modifier en tout temps l'élévation du clou de jauge d'une usine. Elle conserve cette prérogative lors même que la hauteur du déversoir aurait été fixée dans le titre d'acquisition, ou consacrée par un usage immémorial, ou réglée par un octroi du Souverain (1).

Ces règlements d'eau sont censés être l'expression d'une nécessité sociale, et ils échappent d'une manière absolue au contrôle des tribunaux, soit qu'ils aient été portés d'office, soit qu'ils l'aient été sur la réclamation et dans l'intérêt d'un usinier déterminé. En ayant égard à cette réclamation, la Députation permanente ne statue pas sur les droits acquis de l'usinier qui réclame et de l'usinier voisin. Elle règle, au seul point de vue des convenances publiques, un objet de police administrative, et sa décision est à l'abri du contrôle des tribunaux, quel que soit le nombre des personnes qui l'ont provoquée ou auxquelles elle a pu profiter (cass., 5 novembre 1855, *Pasic.*, 1855, I, 438).

(1) Loi du 7 mai 1877, art. 26; rapport de la Section centrale, *Doc. parl.*, 1875-1876, p. 103; cass., 10 juillet 1855, *Pasic.*, 1855, I, 315.

13. « Les usiniers et autres usagers sont « responsables de tous dommages que les « eaux auraient causés aux chemins publics « ou aux propriétés particulières par la trop « grande élévation du déversoir ou autre- « ment, alors même que les eaux n'auraient « pas dépassé la hauteur du clou de jauge.

« Pour faire cesser ces dommages ou pour « en prévenir le retour, la Députation per- « manente pourra prescrire l'exécution des « ouvrages nécessaires, et même réduire la « hauteur du clou de jauge » (loi du 7 mai 1877, art. 26).

La fixation administrative de la hauteur à laquelle les usiniers peuvent retenir les eaux est donc une simple mesure de police, qui ne donne à personne le droit de nuire à autrui. L'autorisation d'établir un barrage n'est accordée que sous la réserve des droits des tiers, de sorte que le concessionnaire, tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher son usine de causer préjudice aux riverains, est assujetti à la réparation du dommage qu'il leur aurait occasionné.

La loi de 1877 est une loi de police, comme le dit son intitulé et comme ses auteurs l'ont déclaré dans l'Exposé des motifs, en attestant que leur but n'était pas de créer des droits civils nouveaux ou de modifier des droits préexistants, mais uniquement de régler le régime, la police et l'administration des cours d'eau non navigables ni flottables.

Or, l'article 17 de la loi porte que « les « obligations spéciales imposées, soit par « l'usage, soit par des titres ou des conven- « tions, sont maintenues et seront exécutées « sous la même direction que les autres tra- « vaux de curage, d'entretien et de répara- « tion ».

L'usinier se trouve donc en présence de deux sources d'obligations d'ordre complètement différent, les unes dérivant du droit public et lui imposant des devoirs vis-à-vis de la généralité, les autres engendrant à sa charge des obligations de droit civil, lorsqu'il jouit du cours d'eau d'une manière qui le met en conflit avec le droit des personnes tierces. Lorsqu'il a payé sa cotisation ou presté les corvées qui lui sont imposées, il se trouve, il est vrai, libéré envers la société, mais il n'est pas dégagé de ses obligations vis-à-vis des tiers auxquels le lient des engagements contractuels.

Il s'ensuit que s'il est obligé, en vertu de

l'usage, d'un titre ou d'une convention, de curer un cours d'eau dans une certaine étendue et d'entretenir et réparer les berges et les digues, il est, d'une part, astreint, lorsqu'il exécute ces travaux, à se soumettre à la direction de l'autorité administrative, et que, d'autre part, il ne dégage pas sa responsabilité vis-à-vis des autres riverains en acquittant sa cotisation dans les taxes imposées par la commune. Si les travaux ont été mal ou incomplètement exécutés et qu'il survienne une inondation, il demeure tenu des réparations civiles qui lui ont été imposées conventionnellement (cass., 29 novembre 1894, *Pasic.,* 1895, I, 14).

— L'article 27, n° 5, de la loi organique punit ceux qui laissent couler dans les cours d'eau, y jettent ou y déposent des liquides ou des matières pouvant corrompre ou altérer les eaux, sauf les exceptions qui peuvent être déterminées par les règlements provinciaux et, à défaut de règlements, par la Députation permanente.

Le droit que des usiniers auraient acquis, par titre ou par prescription, d'établir certains ouvrages sur un cours d'eau ne leur confère pas le droit de se servir de ces ouvrages pour y déverser des matières propres à corrompre les eaux courantes (1).

Le Conseil provincial a le pouvoir de décider, par voie réglementaire, que dans les régions industrielles certaines substances plus ou moins nuisibles, plus ou moins contaminantes, telles que le lin destiné à être roui, pourront être jetées ou déposées dans un cours d'eau. Les riverains qui usent de cette permission, ne commettent pas un délit, et néanmoins les tiers peuvent leur demander la réparation civile du dommage qu'ils en éprouvent (2).

14. Lorsque l'administration supprime ou diminue la force motrice des eaux non navigables qui alimentent une usine ou un moulin, est-elle tenue à indemnité?

D'après la loi du 16 septembre 1807, article 48, lorsqu'il est nécessaire, pour exécuter un travail d'utilité publique, de modifier le régime des moulins et autres usines, on doit d'abord examiner si l'établissement de ces moulins et usines est légal. Dans le cas où l'autorité compétente n'a pas, en exécution de la loi du 7 mai 1877, article 23, ou des lois antérieures, autorisé un usinier à faire emploi d'une force motrice empruntée à une eau courante, l'exécution du travail d'utilité publique qui supprime en tout ou en partie la force motrice dont il jouissait ne peut donner lieu à aucune indemnité (3).

Si l'établissement de l'usine a été régulièrement autorisé, la jouissance de la force motrice appartient aux riverains à titre de droit, sans précarité, attendu que les articles 644 et 645 du Code civil reconnaissent en leur faveur un droit de jouissance et d'usage sur les cours d'eau non navigables ni flottables.

Il appartient, il est vrai, à l'administration de régler l'exercice de ce droit dans l'intérêt de la salubrité publique et de l'agriculture, à l'effet de sauvegarder les droits et les avantages communs de tous les propriétaires riverains.

La Députation permanente peut, notamment, modifier, dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, la hauteur du déversoir d'une usine, et de ce chef aucune indemnité n'est due à l'usinier (4).

Mais une indemnité est due quand la suppression de la force motrice d'une usine autorisée a pour cause l'exécution d'un travail d'utilité publique qui accroît ou améliore le domaine public. Nul ne peut, en effet, s'enrichir au détriment d'autrui.

C'est ce que décide l'article 48 de la loi du 16 septembre 1807, ainsi conçu :

« Lorsque, pour exécuter un dessèche-
« ment, l'ouverture d'une nouvelle naviga-
« tion, un pont, il sera question de suppri-
« mer des moulins et autres usines, de les
« déplacer, modifier, *ou de réduire l'éléva-*
« *tion de leurs eaux,* la nécessité en sera
« constatée par les ingénieurs des ponts et
« chaussées. Le prix de l'estimation sera
« payé par l'État, lorsqu'il entreprend les
« travaux; lorsqu'ils sont entrepris par des
« concessionnaires, le prix de l'estimation
« sera payé avant qu'ils puissent faire cesser
« le travail des moulins et usines. »

Ce principe est notamment applicable lorsque l'État fait, dans l'intérêt de l'exploitation d'un chemin de fer, une prise d'eau à

(1) Trib. de Mons, 24 avril 1888, *Pasic.,* 1888, III, 318.

(2) Schollaert, *Pasin.,* 1877, p. 100, en note.

(3) Conseil d'État de France, 11 novembre 1881, D. P., 1883, 3, 21.

(4) Voy. *supra* n° 12.

un ruisseau et qu'il cause ainsi préjudice à un usinier riverain (1).

On rencontre dans certaines autorisations délivrées aux usiniers une clause portant que dans le cas où, pour le service de la navigation ou pour tout autre objet d'utilité publique, il plairait à l'administration d'exécuter sur le cours d'eau des ouvrages d'art qui nuiraient au concessionnaire, cette circonstance ne peut en aucun cas donner lieu à une demande en indemnité, même en cas de démolition de l'usine.

Lorsqu'il s'agit d'eaux navigables, cette clause doit être insérée dans les actes de concession, aux termes d'une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 19 thermidor an VI, relative à l'exécution de l'article 9 de l'arrêté du 19 ventôse an VI; elle est, au besoin, sous-entendue, parce que l'usage des eaux navigables ne peut être concédé aux riverains qu'à titre précaire.

Les eaux non navigables, sur lesquelles les riverains ont, aux termes des articles 644 et 645 du Code civil, un droit non précaire de jouissance et d'usage, sont régies par des principes différents. Il est nécessaire d'obtenir une autorisation pour établir un moulin ou une usine sur un cours d'eau de cette catégorie; mais c'est uniquement au point de vue de la police. Il suit de là que si l'on a stipulé dans l'autorisation la condition de non-indemnité pour le cas où il serait nécessaire soit de modifier le moulin, soit de le supprimer pour cause d'utilité publique, l'administration ne peut se prévaloir de cette réserve que dans le cas où elle réglemente l'usage des eaux dans un intérêt de police, mais non lorsqu'elle enlève à l'usinier la jouissance de l'eau courante pour exécuter un travail d'utilité publique, c'est-à-dire dans l'intérêt pécuniaire du domaine (2).

— Quand l'administration décrète le détournement ou la suppression d'un cours d'eau dans l'intérêt de la sécurité ou de la salubrité publique, c'est-à-dire dans un intérêt de police, les propriétaires riverains non fondés en titre ne peuvent prétendre à aucune indemnité pour la perte du droit *d'irrigation* qu'ils tiraient de l'article 644, § 1er, du Code civil (3).

SECTION VII.

DES CONTRAVENTIONS.

15. L'article 27 de la loi du 7 mai 1877 énumère les contraventions qui sont relatives à la police des cours d'eau non navigables.

Ces contraventions sont punies des peines de police.

On ne peut admettre qu'une contravention soit suffisamment réprimée lorsque la peine laisse subsister l'état de choses qui perpétue la contravention elle-même, et lorsque le délinquant conserve le bénéfice de son infraction.

Ce principe, énoncé dans plusieurs arrêts rendus par la Cour de cassation le 25 mai 1858, le 25 avril 1864 et le 24 novembre 1873 (4), a été sanctionné par l'article 29 de la loi du 7 mai 1877, qui porte :

« Dans tous les cas de contraventions à la « présente loi, outre la pénalité, le juge « prononcera, s'il y a lieu, la réparation de « la contravention dans le délai qui sera fixé « par le jugement et statuera qu'en cas « d'inexécution, l'administration communale « y pourvoira aux frais du contrevenant qui, « en vertu du même jugement, pourra être « contraint au remboursement de la dé- « pense, sur simple état dressé par le Collège « échevinal. »

SECTION VIII.

DES RÈGLEMENTS.

16. Le pouvoir de faire des règlements sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables appartient aux Conseils provinciaux, sous l'approbation du Roi (loi du 7 mai 1877, art. 36).

Les règlements qui ont été faits sur cet objet par les neuf Conseils provinciaux du royaume ont été approuvés par le Roi le 29 avril 1880 et figurent dans le *Moniteur* du 29 mai suivant (5).

(1) Cass., 22 juin 1883, *Pasic.*, 1883, I, 286.

(2) Cass., 22 juin 1883, *Pasic.*, 1883, I, 286; Bruxelles, 14 juillet 1888, *Pasic.*, 1889, II, 100.

(3) Bruxelles, 14 février 1871, *Pasic.*, 1871, II, 161. Voyez le *Recueil des décisions sur les matières ressortissant au département des travaux publics*, 1881, p. 144.

(4) *Pasic.*, 1874, I, 16.

(5) Le règlement de la province de Limbourg a été remanié le 10 juillet 1889 et approuvé par le Roi le 15 octobre 1889 (*Pasin.*, 1889, no 375).

Le règlement de la province de Luxembourg a été approuvé par l'arrêté royal du 11 septembre 1893 (*Moniteur* des 18-19 septembre 1893; *Pasin.*, 1893, no 662).

CRÈCHES.

Voy. les articles INSTRUCTION PUBLIQUE, nº 21; — ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, nºs 25 et 37.

CRÉMATION DES CADAVRES.

Voy. l'article CIMETIÈRES, nº 5.

CROIX-ROUGE.

L'Association belge de secours aux militaires blessés ou malades en temps de guerre a pour objet :

I. En temps de guerre, de prêter son aide au service de santé militaire et de concourir au soulagement de toutes les victimes de la guerre;

II. En temps de paix, de créer et d'organiser les ressources nécessaires à l'accomplissement de son œuvre en temps de guerre. Dans ce but, elle forme des corps de médecins et d'infirmiers volontaires, se pourvoit du matériel d'ambulance, des instruments de chirurgie, etc., en tenant compte des propositions du délégué du département de la guerre. Elle peut utiliser les moyens de secours dont elle dispose pour venir en aide aux victimes d'une catastrophe ou d'une calamité publique et pour faciliter à d'autres sociétés similaires, suivant les principes de la convention de Genève, l'accomplissement de leur mission.

L'Association porte le nom de Croix-Rouge de Belgique.

La loi du 30 mars 1891, articles 5, 6 et 7, lui a accordé la personnification civile.

Son organisation est réglée par l'arrêté royal du 22 janvier 1892.

Voy. l'article ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, nº 46.

CURES.

Les biens du clergé ont été nationalisés et vendus, pour la plupart, en exécution de l'article 1er du titre Ier de la loi du 5 novembre 1790.

Toutefois, une exception a été faite en faveur des cures belges. Le Directoire s'est abstenu de faire vendre les biens de celles qui étaient desservies à la date du 17 ventôse an VI.

Ainsi certains curés ont conservé, par tolérance, la jouissance des biens qui dépendaient de leurs cures.

La situation des biens de cures a été réglée, sous l'empire français, par les décrets du 5 nivôse an XIII, du 7 mars 1806 et du 21 novembre 1808, concernant respectivement les évêchés de Trèves, d'Aix-la-Chapelle et de Metz, auxquels ressortissaient un grand nombre de localités qui font encore partie de la Belgique.

Le décret du 21 novembre 1808, daté de Burgos, régissait spécialement la province de Luxembourg. Il était ainsi conçu :

« Art. 1er. Les curés et desservants du dé- « partement des Forêts, diocèse de Metz, sont « maintenus dans la jouissance des biens « non aliénés qui servaient ci-devant à la do- « tation des cures et succursales de ce dio- « cèse, de la même manière qu'ils en ont « joui précédemment. Les bois faisant partie « de ces biens seront distraits de cette jouis- « sance et définitivement réunis au domaine « national.

« Art. 2. Le montant du revenu des dits « biens sera précompté sur celui du traite- « ment des curés et desservants auxquels il « en est assigné par le Gouvernement, con- « formément à la loi du 18 germinal an X et « au décret impérial du 11 prairial an XII.

« Art. 3. Pour connaître le revenu de cha- « cun de ces biens, le préfet le fera estimer « rigoureusement par des experts respecti- « vement nommés, qui, dans leur procès- « verbal, détailleront exactement la nature « des propriétés, leur contenance et leur pro- « duit, en prenant pour base le produit des « propriétés semblables dans la même com- « mune (1). »

Cet état de choses avait été maintenu et généralisé par l'arrêté royal du 5 février 1816, qui disposait :

« Les curés catholiques romains qui sont « aujourd'hui en jouissance de biens appar- « tenant au domaine, conserveront provisoi- « rement cette jouissance.

« Jusqu'à ce qu'il aura été fait des disposi- « tions générales sur les traitements des dits « curés, il ne sera pas donné suite aux lois « ou ordonnances antérieures, d'après les- « quelles les biens dont ces ecclésiastiques « ont jusqu'à présent conservé la jouissance « doivent être successivement réunis au do- « maine. »

L'administration des biens de cures était

(1) Le texte de ce décret, qui ne figure pas au *Bulletin des lois*, nous a été communiqué par M. Stumper, inspecteur de l'enregistrement et des domaines, à Diekirch.

réglée par le décret du 6 novembre 1813, art. 1er à 28.

La gestion de ces biens a été reprise par le domaine en vertu de la loi du 4 juillet 1881, dont l'article 1er est ainsi conçu :

« Les ministres du culte catholique jouis-« sant de revenus de cures recevront l'inté-« gralité de leur traitement. Les biens de « cures seront désormais administrés comme « les autres biens domaniaux. »

D

DÉCORATIONS.

Voy. l'article Roi, n° 10.

DÉLÉGATION DE POUVOIR.

Tous les pouvoirs émanent de la Nation, mais ils s'exercent par délégation, car la nation ne peut légiférer, agir, juger collectivement.

Il y a une délégation fondamentale et nécessaire, qui est l'œuvre du pouvoir constituant. Mais quand la Constitution est établie, les divers pouvoirs ont, chacun, des attributions propres qu'il ne leur est pas permis de se subdéléguer mutuellement.

Les attributions déléguées ne comportent, en principe, aucune subdélégation : inférieurs ou supérieurs au point de vue hiérarchique, les pouvoirs ne dérivent pas les uns des autres; ils ont une origine commune dont ils procèdent directement, ils sont inaliénables et intransmissibles (1).

Il y a dans chaque pouvoir des éléments essentiels qui ne sont susceptibles d'aucune délégation.

Le pouvoir législatif ne pourrait pas déléguer le droit de faire ou d'interpréter la loi, le droit de lever l'impôt ou le contingent de la milice (2).

— Quand le pouvoir législatif ordonne une enquête parlementaire, la commission d'enquête exerce les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le code d'instruction criminelle, mais elle ne peut pas déléguer ces pouvoirs. Voy. l'article ENQUÊTE PARLEMENTAIRE.

— Le Roi ne pourrait pas déléguer à ses ministres le droit d'édicter des pénalités comme sanction de leurs règlements. Voyez l'article MINISTRES, n° 4.

— Pour le pouvoir judiciaire l'ordre des juridictions est sacramentel et ne peut se déléguer.

Le Roi ne pourrait déléguer la sanction ou la promulgation des lois, le droit de grâce, le droit de battre monnaie, celui de nommer les ministres, les magistrats et les officiers (3).

On rencontre cependant dans notre législation des subdélégations partielles ou temporaires qui ne portent que sur des objets d'une importance secondaire et dont on n'a jamais contesté la valeur.

En voici un exemple : l'article 66 de la Constitution charge le Roi de nommer aux emplois d'administration générale. Plusieurs arrêtés royaux ont néanmoins subdélégué aux ministres le droit de nommer aux emplois de commis et aux autres emplois subalternes.

Citons un autre exemple plus remarquable encore : la loi du 12 avril 1835 a délégué au Roi le droit d'établir des règlements pour l'exploitation et la police des chemins de fer et de déterminer les peines pour réprimer les infractions.

Ce droit n'est susceptible d'aucune subdélégation et n'a jamais été délégué aux ministres.

Mais la loi du 29 janvier 1892 a autorisé le Roi à subdéléguer au ministre des chemins de fer le pouvoir d'apporter des modifications aux tarifs des péages qui se perçoivent

(1) Cass., 6 février 1891, *Pasic.*, 1891, I, 54.

(2) Mesdach de ter Kiele, procureur général, *Pasic.*, 1891, I, 64.

(3) Voy. les conclusions de M. Faider, procureur général, *Pasic.*, 1870, I, 224, et la séance de la Chambre du 16 avril 1886, discours de MM. Neujean et Thonissen.

sur le chemin de fer de l'État. Voy. l'article CHEMINS DE FER, n° 51.

— Aux termes de la loi du 24 mai 1882, le Gouvernement peut autoriser des dérogations aux clauses des cahiers des charges des concessions de chemins de fer, lorsque ces dérogations ont pour objet d'appliquer aux chemins concédés les bases et les conditions réglementaires des tarifs en vigueur sur les chemins de fer de l'État.

Un arrêté royal, en date du 19 juillet 1893, a délégué au ministre des chemins de fer le pouvoir d'autoriser ces dérogations.

— La loi du 20 septembre 1884, article 4, reconnaît au *Gouvernement* le pouvoir d'adopter, au nom des communes, des écoles privées.

La Cour de cassation a décidé, par arrêt du 6 février 1891, que l'arrêté royal du 8 janvier 1886, qui a subdélégué ce droit au ministre de l'instruction publique, est entaché d'illégalité, par le motif que le droit d'adoption n'a été conféré qu'au Roi personnellement (*Pasic.*, 1891, I, 54).

Il résulte, dit l'arrêt, des travaux préliminaires de la loi sur l'enseignement primaire que le mot *Gouvernement*, dont se sert cette loi, désigne le Roi exclusivement.

Mais la Cour s'est gardée de décider d'une manière générale que le mot *Gouvernement* est toujours synonyme du mot *Roi*.

Les auteurs de la loi du 20 septembre 1884 auraient pu éviter toute équivoque en suivant l'exemple que leur avaient donné les rédacteurs de la loi communale de 1836. L'article 76 de cette loi soumet, dans certains cas, les délibérations des Conseils communaux à l'approbation du Roi. On avait proposé, lors de la discussion, de substituer au mot *Roi* le mot *Gouvernement*, dont le sens est moins précis. Mais la Chambre des représentants a repoussé cette modification, parce qu'elle n'a pas voulu que le Roi puisse déléguer son droit d'approbation aux gouverneurs provinciaux ou à des autorités subalternes, délégation qui eût été possible si l'on s'était servi du mot *Gouvernement*.

Se fondant sur ce précédent, le ministre de l'intérieur a, dans la séance de la Chambre des représentants du 3 juin 1891, critiqué dans les termes suivant l'arrêt de la Cour de cassation :

« Si le législateur de 1884 avait dit : « Le « Roi adopte », le Roi ne pourrait assigner à « son ministre la tâche de procéder aux « adoptions d'office. Pareille délégation « serait contraire à la loi.

« Mais, comme le législateur a attribué au « Gouvernement le droit d'adopter, il appartient au Roi de régler, en vertu de son autorité exécutive et réglementaire, comment « et par quels organes de la puissance réglementaire les adoptions seront prononcées. « Dans cette décision royale, il n'y a qu'un « acte réglementaire très simple et très ordinaire. On n'y voit rien qui ressemble à la « délégation que ferait le Roi d'une prérogative que la loi lui attribue ou d'un devoir « d'État qu'elle lui impose ».

— Un Conseil communal peut-il déléguer au Collège échevinal le soin de compléter ses règlements par des détails accessoires ? Voy. l'article POLICE COMMUNALE, n° 18.

— La mission essentielle des commissions d'hospice est le soulagement des indigents malades ou infirmes. Cette mission d'intérêt social n'est pas susceptible d'être déléguée.

Les commissions d'hospice doivent nécessairement, dans l'accomplissement de leurs fonctions, se faire assister par des employés et par des auxiliaires subalternes, tels que des infirmiers. La désignation de ces auxiliaires n'implique pas une délégation d'attributions.

Le décret du 19 janvier 1811, article 17, les autorise à placer en apprentissage les enfants âgés de douze ans accomplis ; d'autres dispositions légales les autorisent à faire entretenir des indigents dans les exploitations agricoles connues sous le nom de fermes-hospices.

Ces délégations émanent de la loi ellemême, et la nécessité d'une disposition législative pour ces cas spéciaux démontre qu'en dehors de ceux-ci toute délégation serait illégale (Bruxelles, 1er février 1893, *Pasic.*, 1893, II, 183).

DÉLITS POLITIQUES.

Voy. l'article JURY.

DÉLITS DE PRESSE.

Voy. l'article JURY.

DENRÉES ALIMENTAIRES.

Voy. les articles POLICE COMMUNALE, n° 13 ; — POLICE SANITAIRE, n° 18.

DÉPENSES DES COMMUNES.

SOMMAIRE.

1. La province et la commune sont, dans la grande communauté nationale, des organismes autonomes qui jouissent de la personnification civile et administrative et qui ont à supporter des charges d'intérêt local.

Il appartient aux assemblées électives qui les représentent de régler la nature et l'étendue de ces charges.

La loi du 14 décembre 1789, article 50, rangeait au nombre des fonctions propres au pouvoir communal celle de voter, sous l'approbation de l'autorité supérieure, les dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs.

Sous le régime impérial, on perdit de vue ce principe, et les intérêts financiers des communes furent sacrifiés aux besoins du Trésor public. L'État rejeta à la charge des communes nombre de dépenses d'intérêt général, par exemple, le casernement des troupes, et, pour combler l'insuffisance de leurs ressources, il leur imposa d'office des taxes onéreuses.

De cette époque date le rétablissement des droits d'octroi, qui avaient été abolis par le décret du 19 février 1791.

La loi du 5 ventôse an VIII obligea les Conseils municipaux des villes dont les revenus étaient insuffisants, à proposer à l'autorité centrale des projets d'octroi sur les denrées de consommation locale, et le Gouvernement s'arrogea, par le décret du 17 mai 1809, le droit d'arrêter définitivement les tarifs, même contre le vœu des intéressés.

L'administration impériale ne se contentait pas de taxer d'office les communes; elle se chargeait aussi d'encaisser leurs revenus.

Dans les communes ayant moins de 20,000 francs de revenu, les recettes municipales étaient encaissées par le percepteur des contributions de l'État (décret du 30 frimaire an XII).

Les autres communes avaient, chacune, un receveur particulier. Mais leurs fonds demeuraient à la disposition du Gouvernement. L'arrêté du 19 ventôse an X leur imposait l'obligation de verser à la Caisse d'amortissement toutes les recettes qui n'étaient pas affectées à des dépenses courantes. Ces fonds ne leur étaient rendus que sur décisions motivées du ministre de l'intérieur.

La plupart de ces dépôts furent violés avec une insigne mauvaise foi et détournés de leur destination pour fournir aux frais des guerres de l'empire. M. Dupin cite l'exemple suivant : en l'an XII, la commune de Varsy avait fait dans ses bois une coupe extraordinaire, dont le produit, s'élevant à 104,000 fr., fut versé à la Caisse d'amortissement. Quelques années plus tard, la commune reçut un

décompte, dont le solde à son profit s'élevait à cinq centimes. Le surplus avait été absorbé par divers prélèvements opérés en vertu de décrets impériaux ou de simples décisions ministérielles (1).

2. La Constitution de 1831 a remis en honneur le principe formulé par la loi du 14 décembre 1789.

Elle dispose, article 110, qu'aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du Conseil communal.

Elle ajoute que la loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité.

L'article 131 de la loi communale a imposé aux communes, à titre de charges obligatoires, les dépenses dont l'énumération suit :

3. « L'achat et l'entretien des registres « de l'état civil » ; Voy. l'article ACTES DE L'ÉTAT CIVIL.

4. « L'abonnement au *Bulletin des lois* et « au *Mémorial administratif* » ;

5. « Les contributions assises sur les « biens communaux » ;

6. « Les dettes de la commune, liquidées « et exigibles, et celles résultant de condam- « nations judiciaires à sa charge » ;

Le Conseil communal est tenu de porter le montant de ces condamnations au budget de la commune. La Députation permanente doit, au besoin, les y porter d'office. Il ne lui appartient pas de les réduire arbitrairement, sous prétexte que le tribunal qui a condamné la commune s'est trompé dans ses appréciations. Ce serait un excès de pouvoir évident (2).

7. « Les traitements du bourgmestre, des « échevins, du secrétaire, du receveur et des « employés de la commune, des commis- « saires et agents de police, des gardes « champêtres et forestiers, ainsi que les « suppléments de traitement pour les briga- « diers de ces gardes, lorsque le Conseil « provincial aura jugé convenable d'ordon- « ner leur embrigadement » (loi comm., art. 131, nº 5) ;

Les chefs-lieux des cantons sont les centres des justices de paix, et cette situation leur procure certains avantages indirects. Mais ces avantages sont compensés par une charge : le commissaire de police du chef-lieu du canton y remplit les fonctions de ministère public près les tribunaux de simple police, et comme la commune doit payer son traitement en entier, c'est elle qui doit supporter les frais du parquet cantonal.

C'est ce qu'a décidé la loi interprétative du 15 juin 1887, qui porte :

« Art. 1er. La disposition du nº 5 de l'arti- « cle 131 de la loi communale est interprétée « en ce sens que la rémunération des « employés nécessaires pour aider les com- « missaires de police dans l'exercice des « fonctions du ministère public près les tri- « bunaux de police et les frais de ce service, « à l'exclusion des menues dépenses prévues « par l'article 69, 1º, de la loi provinciale, « sont à la charge des communes où siègent « ces tribunaux. »

8. « Les frais de bureau de l'Administra- « tion communale » ;

9. « L'entretien des bâtiments commu- « naux, ou le loyer des maisons qui en « tiennent lieu » ;

10. « Le loyer ou l'entretien des locaux « servant aux audiences de la justice de « paix, lorsque le juge de paix ne tient pas « ses audiences chez lui, et de ceux servant « au greffe du tribunal de police commu- « nale, dans les communes où ces établisse- « ments sont situés, et l'achat ou l'entretien « du mobilier des mêmes locaux » ;

L'entretien des locaux de la justice de paix étant à la charge de la commune, c'est la Caisse communale qui doit payer le traitement du concierge et lui fournir le logement, le chauffage et l'éclairage.

Mais la loi provinciale, article 69, nº 1, met à la charge de la province les *menues dépenses de justice de paix et de simple police*, ce qui comprend notamment les imprimés, les frais de bureau, ainsi que le chauffage et l'éclairage du greffe et du local où le juge tient ses séances (3).

(1) DUPIN, *Lois des communes*, introd., p. 70.

(2) Arrêté royal du 9 juin 1866, *Bulletin du min. de l'int.* Voy. *infra*, nº 28.

(3) Voy. la *Revue comm.*, XV, 276.

La loi du 18 juin 1869, article 14, dispose que les minutes des actes des juges de paix en matière civile et de police sont déposées tous les ans dans un local fourni par l'administration communale.

11. « Les secours aux fabriques d'église « et aux consistoires conformément aux « dispositions existantes sur la matière, en « cas d'insuffisance constatée des moyens de « ces établissements »;

Le projet de loi mettait à la charge des communes les secours aux fabriques et aux consistoires « y compris les subsides aux « ministres des cultes ».

La Section centrale repoussa la dernière partie de cette proposition en se fondant sur l'article 117 de la Constitution : « Les termes « de cet article, disait-elle dans son rapport, « sont clairs et ne présentent aucune ambi- « guïté. Il en résulte que les traitements des « ministres des cultes sont une charge géné- « rale de l'État, à laquelle il doit être pourvu « au moyen d'un crédit porté au budget; « qu'ils doivent donc cesser d'être, en tout « ou en partie, une charge obligée de la « commune (1). »

Après une discussion animée, les mots *y compris les subsides aux ministres des cultes* furent rejetés par 48 voix contre 28, dans la séance du 13 février 1835.

Il en résulte que les communes ne sont plus obligées d'allouer des traitements ou des suppléments de traitement aux vicaires, en cas d'insuffisance des ressources des fabriques.

L'Etat a assumé lui-même cette charge (2).

12. « Les frais que les lois sur l'instruction « publique mettent à la charge des com- « munes »;

Les frais de l'enseignement primaire sont à la charge des communes, mais la province et l'État y contribuent par des subsides (loi du 20 septembre 1884, art. 6). Voy. l'article INSTRUCTION PUBLIQUE, n° 14.

Les frais de l'enseignement moyen sont supportés, jusqu'à concurrence du tiers au moins, par les villes où sont établis les athénées et les écoles moyennes (loi du 15 juin 1881, art. 9).

Les frais de l'enseignement public supérieur sont à la charge de l'État. Toutefois, les dépenses pour l'agrandissement, l'amélioration et l'entretien des bâtiments affectés aux universités sont supportés par les villes où sont fondés ces établissements (loi du 15 juillet 1849, art. 7).

13. « Les dépenses relatives à la police « de sûreté et de salubrité locales »;

Les frais d'inhumation des cadavres trouvés sur la voie publique sont à la charge des communes où ils ont été trouvés, à titre de dépenses de police et de salubrité (tarif des frais criminels du 18 juillet 1853, art. 138, n° 4).

Les frais relatifs à la sépulture des indigents décédés dans les hospices, hôpitaux, maisons d'aliénés, dépôts de mendicité ou prisons sont compris parmi les frais généraux de ces établissements (loi du 27 novembre 1891, art. 14).

Quant au remboursement des frais relatifs aux cadavres rejetés par la mer, il peut être réclamé à la charge de l'État, sauf recours contre qui de droit (art. 15).

14. « Les dépenses de la garde civique, « conformément à la loi »;

La loi du 8 mai 1848, article 67, dispose que « les dépenses résultant de l'organisation de « la garde civique sont à la charge des com- « munes ». Voy. l'article GARDE CIVIQUE, n° 24.

15. « L'indemnité de logement des ministres « des cultes, conformément aux dispositions « existantes, lorsque le logement n'est pas « fourni en nature (3) »;

L'article 117 de la Constitution, qui met les traitements des ministres des cultes à la charge de l'État, ne concerne que les traitements proprement dits, qui se résolvent en allocations pécuniaires. Les indemnités de logement ne font point partie des traitements et demeurent à la charge des communes (4).

L'article 131, n° 13, de la loi communale a confirmé l'article 72 de la loi du 18 germinal an X, aux termes duquel les presbytères et les jardins attenants non aliénés par l'État sont rendus aux curés et desservants de succursales, et qui dispose, en outre, qu'à défaut

(1) Ch. des représ., 13 février 1834.

(2) Loi du 9 janvier 1837 et arrêté royal du 28 mai 1863. Voy. l'article TRAITEMENTS DU CLERGÉ, n° 5.

(3) Voy. l'article FABRIQUES D'ÉGLISE, n°s 57 et suiv.

(4) Ch. des représ., 21 février 1835.

de presbytères les Conseils généraux de département *sont autorisés* à procurer aux curés et desservants un logement et un jardin.

Les termes *sont autorisés* dont se sert la loi de germinal n'impliquent pas dans le chef des communes une simple faculté. La loi leur a imposé une véritable obligation, ainsi que l'a reconnu une décision du premier Consul, du 1er pluviôse an XI, rendue sur le rapport de Portalis(1).

Le décret du 30 décembre 1809, article 92, a de nouveau affirmé l'obligation des communes, en disposant que les charges des communes relativement au culte sont : 1° ...; 2° ...; 3° de fournir au curé ou desservant un presbytère ou, à défaut de presbytère, un logement, ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire.

La charge de la construction du presbytère incombe à la commune en ordre principal et direct, quelles que soient d'ailleurs les ressources de la fabrique d'église.

Il a été jugé que la fabrique n'a pas le droit d'affecter ses ressources à cet objet en allouant un subside à la commune et qu'elle peut même répéter ce subside par la *condictio indebiti* (2).

Mais la fabrique est tenue de veiller à l'entretien du presbytère et de faire les réparations nécessaires, tant les grosses réparations que les réparations locatives.

Il n'y a, sous ce rapport, aucune distinction à faire entre les presbytères qui appartiennent aux fabriques et ceux qui appartiennent aux communes (3).

Il résulte de la combinaison des articles 37, 41, 42, 43, 46, 92, 93 et 94 du décret du 30 décembre 1809 que les communes ne sont obligées de pourvoir aux grosses réparations des presbytères que lorsque les fabriques d'église n'ont pas de fonds disponibles ou n'ont pas de fonds suffisants pour ces réparations (4).

Les curés des paroisses et les desservants des succursales ont seuls droit à la jouissance d'un presbytère. La commune ne doit pas le logement aux simples vicaires, non plus qu'aux desservants des annexes (5).

Il est à remarquer que la loi du 18 germinal an X a investi les communes de la propriété des presbytères qu'elle a remis à la disposition des curés et desservants. C'est une conséquence de l'obligation qu'elle leur impose de procurer un logement aux ministres du culte (6).

En ce qui concerne le culte protestant, le décret du 5 mai 1806, article 1er, dispose : « Les communes où le culte protestant est « exercé concurremment avec le culte catho- « lique sont autorisées à procurer aux mi- « nistres du culte protestant un logement et « un jardin. »

L'article 131, n° 13, de la loi communale a rendu cette charge obligatoire.

L'article 117 de la Constitution portait, dans sa rédaction primitive, que « les traite- « ments et pensions des ministres de *tous* les « cultes sont à la charge de l'État ».

On fit remarquer à M. Destouvelles, auteur de la proposition, que si cette rédaction était adoptée l'État devrait payer les ministres d'un culte quelconque, même les saint-simoniens, et, en conséquence, les mots *de tous les cultes* furent remplacés par ceux-ci : *des cultes* (7).

L'État n'a donc pas assumé l'engagement de salarier les ministres de tout culte quelconque, mais ses obligations sont limitées aux cultes qui étaient reconnus par les lois en vigueur en 1830 ou qui l'ont été par des lois postérieures.

L'obligation des communes n'est pas plus étendue que celle de l'État. Le logement n'est dû qu'aux ministres des cultes reconnus par des actes législatifs.

Ces cultes sont :

Le culte catholique, le culte protestant, le culte anglican, le culte israélite, dont l'organisation est réglée par les lois du 18 germinal an X et du 4 mars 1870, et par le décret du 17 mars 1808.

A quels signes extérieurs reconnaît-on qu'une affiliation religieuse rentre dans le cadre officiel des églises protestantes?

Il est intervenu, en 1839, un acte d'union

(1) Voy. la séance de la Chambre des représentants, du 16 décembre 1881, *Ann. parl.*, p. 293.

(2) Trib. de Bruxelles, 19 janvier 1895, *Pasic.*, 1895, III, 33.

(3) Arrêté royal du 15 décembre 1894, inséré au *Recueil des circ. du minist. de la just.*

(4) *Ibid.*

(5) Arrêté royal du 8 octobre et 13 octobre 1881, *Moniteur* du 13 et du 17 octobre.

(6) Bruxelles, 25 mai 1880, *Pasic.*, 1880, II, 339. Voyez l'article FABRIQUES D'ÉGLISE, n° 65.

(7) HUYTTENS, II, 479.

entre les églises protestantes du royaume, et, le 18 mai de cette année, le Roi a décidé, sur le rapport de M. de Theux, ministre de l'intérieur, que le Synode établi par cet acte d'union serait désormais considéré par le Gouvernement comme la seule autorité ecclésiastique des églises protestantes (1).

La loi du 4 mars 1870, qui a rendu applicables « à l'administration de l'Église protestante » les dispositions concernant les budgets et les comptes des fabriques d'église catholiques, a implicitement ratifié la signification traditionnelle que l'expression *Église protestante* a reçue depuis l'année 1839.

Une association religieuse ne constitue donc une église protestante qu'autant qu'elle est subordonnée au Synode dont les prérogatives ont été confirmées par la loi du 4 mars 1870, articles 18 et 19. Voy. l'article Traitements du clergé, n° 6.

Il existe à Bruxelles une association philosophique qui se qualifie *Église protestante libérale.*

Cette association rentre-t-elle dans le cadre des églises protestantes reconnues par la loi? La ville de Bruxelles soutient la négative. Elle a constamment refusé de procurer un logement au pasteur qui la dirige. La Députation permanente du Brabant a, jusqu'ici, appuyé sa résistance. Mais, chaque année, le Gouvernement impose à la ville l'obligation de porter à son budget un crédit de 1,200 fr. à titre d'indemnité de logement en faveur du pasteur de l'Église protestante libérale. Voy. l'article Traitements du clergé, n° 6 (2).

16. « Les frais d'impression nécessaires « pour les élections communales, pour celles « des tribunaux de commerce et pour la « comptabilité communale » ;

17. « Les pensions accordées par la com- « mune à ses anciens employés » ;

En liquidant la pension d'un employé, l'administration communale reconnaît qu'elle a contracté une dette envers lui à raison des services qu'il a rendus à la commune. Elle n'a pas le droit de révoquer arbitrairement cette pension (3).

18. « Les frais d'entretien et de traitement « des aliénés indigents et ceux d'entretien « des indigents retenus dans les dépôts de « mendicité, admis dans les hôpitaux, ou « reçus provisoirement ou du consentement « de la commune, dans les hospices des com- « munes où ils n'ont pas droit à des secours « publics, s'il n'est pas pourvu à ces frais par « les établissements des hospices ou de bien- « faisance, sans préjudice des subsides à « fournir par les provinces dans les cas « déterminés par la loi (4) » ;

19. « Les frais d'entretien et d'instruction « des aveugles et sourds-muets indigents, « sans préjudice des subsides à fournir par « les provinces ou par l'État, lorsqu'il sera « reconnu que la commune n'a pas les « moyens d'y pourvoir sur ses ressources « ordinaires » ;

L'étendue de cette charge a été exactement délimitée par la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique. Voy. l'article Secours publics, n° 20.

20. « Les frais d'entretien des enfants « trouvés dans la proportion déterminée par « la loi » ;

Voy. l'article Secours publics, n° 9 ; — l'article Enfants trouvés, n° 4.

21. « Les dépenses de la voirie communale « et des chemins vicinaux, des fossés, des « aqueducs et des ponts qui sont légalement « à la charge de la commune. » Voy. l'article Voirie vicinale, n° 11.

22. La loi du 31 juillet 1889, article 129, porte que les locaux nécessaires pour la tenue des séances des Conseils de prud'hommes sont fournis par les communes du siège de l'institution, et qu'il en est de même des locaux pour les mises aux arrêts.

23. Nous venons de citer la disposition de la loi communale qui range au nombre des dépenses obligatoires les dépenses de la voirie communale et des chemins vicinaux.

Cette disposition fournit à l'autorité supérieure le moyen de contraindre les communes à porter annuellement à leur budget les dépenses de voirie indispensables.

(1) Rapport présenté au Conseil communal de Bruxelles par M. l'échevin De Mot, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 165.

(2) Arrêté royal du 17 septembre 1892, inséré à sa date dans le *Recueil des circ. du min. de la just.*

(3) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 194.

(4) Voy. l'article Secours publics, nos 20 et suiv.

Elle n'interdit pas au Conseil communal de faire un règlement intérieur sur la répartition de cette charge et de la faire supporter spécialement par les catégories de contribuables à qui les dépenses de la voirie procurent des avantages exceptionnels.

C'est ce qui a été décidé par interprétation de la loi du 11 frimaire an VII, article 4, aux termes duquel on doit ranger au nombre des dépenses communales, par opposition aux dépenses générales, l'entretien du pavé pour les parties qui ne sont pas grand'routes et l'entretien de la voirie et des chemins vicinaux dans l'étendue de la commune.

Ce texte signifie que l'entretien du pavé de la petite voirie incombe aux communes et ne peut jamais retomber à la charge du Trésor public.

On l'avait d'abord interprété en ce sens que désormais la caisse municipale devrait subvenir à l'entretien du pavé, même dans les localités où, d'après d'anciens usages, cet entretien était précédemment supporté par les riverains des rues et chemins.

Mais le Conseil d'État, à qui il en fut référé, émit l'avis que « la loi du 11 frimaire « an VII, en distinguant la partie du pavé « des villes à la charge de l'État de celle à « la charge des villes, n'a point entendu « régler de quelle manière cette dépense « serait acquittée dans chaque ville, et qu'on « doit continuer de suivre à ce sujet l'usage « établi pour chaque localité, jusqu'à ce qu'il « ait été statué, par un règlement général, « sur cette partie de la police publique » (avis du 25 mars 1807, inséré au *Bulletin des lois*).

Le Conseil d'État ajoutait qu'en conséquence, dans les villes où les revenus ordinaires ne suffisent pas à l'établissement, restauration ou entretien du pavé, les préfets peuvent en autoriser la dépense à la charge des propriétaires.

Cette dernière disposition est incompatible avec l'article 110 de la Constitution, aux termes duquel aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du Conseil communal.

Pour le surplus, l'avis du 25 mars 1807 a conservé force de loi. Le ministre de l'intérieur, sur la proposition duquel la Chambre des représentants a voté le n° 19 de l'article 131 de la loi communale, a formellement déclaré qu'il ne voulait augmenter en aucune manière les charges des communes, mais seulement maintenir ce qui existait précédemment (1).

Il appartient aujourd'hui aux Conseils communaux de décider dans quelle mesure il convient de faire l'application des règles contenues dans cet Avis.

Ils peuvent, par exemple, mettre à la charge des propriétaires riverains des rues l'entretien des trottoirs (cass., 30 octobre 1873, *Pasic.*, 1873, I, 332).

Ils peuvent également décider que, partout où la commune fera établir un pavage, les propriétaires riverains des terrains bâtis ou sur lesquels on bâtira seront tenus de payer à la commune une taxe représentant le coût du pavé (trib. de Bruxelles, 31 mai 1876, *Pasic.*, 1876, III, 263).

L'établissement de ces taxes spéciales n'est pas contraire à l'article 110, § 3, de la Constitution. Les dépenses de la voirie communales sont, il est vrai, à la charge des communes, mais il ne leur est interdit par aucune loi, lorsqu'elles font exécuter des travaux de voirie, de se faire rembourser, à titre d'impôt, les dépenses qu'elles ont faites pour les propriétaires qui profitent spécialement de ces travaux (2).

— En imposant aux riverains l'entretien des trottoirs et du pavé, les Conseils communaux créent de véritables taxes, et leurs délibérations doivent, dès lors, être soumises à l'approbation du Roi, conformément à l'article 76, n° 5, de la loi communale.

Dans les communes où ces charges ne sont pas imposées aux particuliers à titre de taxes approuvées par le gouvernement, l'autorité locale peut-elle subordonner la délivrance des alignements et des autorisations de bâtir à la condition que les intéressés se chargent de construire des trottoirs ou de paver les accotements des rues? La Cour d'appel de Bruxelles s'est prononcée pour la négative, le 19 juillet 1838, et cet arrêt paraît consacrer les vrais principes. Il ne s'agit pas ici d'une condition dictée par les nécessités d'une bonne police, mais d'un véritable impôt, qui ne peut être établi que moyennant l'approbation du Roi.

24 La loi du 11 frimaire an VII, article 4, n° 5, range au nombre des dépenses obliga-

(1) Ch. des représ., 23 février 1835.
(2) Cass., 7 novembre 1887, *Revue de l'admin.*, XXXV, 145. Voy. l'article IMPÔTS, n° 7.

DÉPENSES DES COMMUNES. 279

toires de chaque commune « l'entretien des « ponts à un usage et d'une utilité particu- « liers à la commune ».

On doit considérer comme tels les ponts qui ont été construits par les communes et à leurs frais, avec ou sans concession d'un péage.

Quand le temps fixé pour la perception du péage est expiré, la caisse communale est chargée de supporter les frais d'entretien du pont; car on accorde des concessions de péage pour la construction des ouvrages d'utilité publique, et non pour leur entretien (1).

Dans ces dernières années, toutefois, l'État a consenti à prendre à sa charge les frais d'entretien des ponts qui se trouvent dans le prolongement des grandes routes et qui ont été construits par les communes.

Quant aux ponts qui font partie des voies provinciales ou communales, ils restent à la charge des communes, par application de la loi du 11 frimaire an VII et de l'article 131, n° 19, de la loi communale (Liège, 30 janvier 1894, *Revue de l'admin.*, XLI, 259).

Lorsque l'entretien d'un pont de cette espèce intéresse plusieurs communes, celles-ci sont appelées à concourir à la dépense proportionnellement à l'intérêt qu'elles peuvent y avoir, conformément aux articles 132 et 133 de la loi communale.

Le pont qui traverse un canal de navigation n'est pas l'accessoire de ce canal; loin d'en constituer un élément nécessaire, il est plutôt une entrave à la navigation qui s'y exerce.

En réalité, le pont fait partie intégrante de la voirie par terre, dont il assure le service.

L'entretien des ponts de cette catégorie incombe à la commune qui doit entretenir la voie publique dont ils constituent les prolongement (Bruxelles, 2 novembre 1892, *Pasic.*, 1893, II, 84).

— Les ponts, digues et autres ouvrages privés doivent être entretenus et réparés par ceux à qui ils appartiennent; à défaut d'entretien, la Députation peut en ordonner la réparation à leurs frais (loi du 7 mai 1877, art. 18).

25. Dans tous les cas où les Conseils communaux se refuseraient à porter au budget, en tout ou en partie, des dépenses obligatoires que la loi met à leur charge, la Députation permanente du Conseil provincial, après avoir entendu le Conseil communal, les y inscrit d'office dans la proportion du besoin. Le Conseil communal peut réclamer auprès du Roi, s'il se croit lésé (loi comm., art. 133).

Le Conseil communal doit, dit la loi, être préalablement entendu. Cette formalité est substantielle. Lorsqu'elle a été omise, la décision de la Députation permanente est sujette à annulation (2).

Lorsque le chiffre d'une dépense obligatoire a été approuvé par la Députation permanente, des circonstances qui n'étaient pas connues d'abord révèlent quelquefois l'insuffisance de l'allocation votée par le Conseil communal. La Députation permanente n'est pas tellement liée par son approbation première, qu'elle ne puisse inviter le Conseil communal à délibérer sur l'utilité de cet accroissement de dépense et, au besoin, le décréter d'office, sauf le droit du Conseil communal d'exercer son recours auprès du Roi.

Si le Conseil communal alloue la dépense et que la Députation la rejette ou la réduise, ou si la Députation permanente, d'accord avec le Conseil communal, se refuse à l'allocation ou n'alloue qu'une somme insuffisante, il est statué par le Roi (loi comm., art. 133).

26. Il ne suffit pas qu'une dépense soit inscrite au budget, il est nécessaire, pour qu'elle se réalise, que le Collège échevinal en ordonnance le montant sur la caisse communale. Dans le cas où il y aurait refus ou retard d'ordonnancer une dépense obligatoire inscrite au budget, la Députation permanente, après avoir entendu le Conseil communal, en délibère et ordonne, s'il y a lieu, que la dépense soit immédiatement soldée.

Cette décision tient lieu de mandat; le receveur de la commune est tenu, sous sa responsabilité personnelle, d'en acquitter le montant (loi comm., art. 147, modifié par la loi du 7 mai 1877).

La Députation permanente a donc la faculté de délivrer des mandats d'office sur la

(1) Décret des 15-28 mars 1790, titre II, art. 15, n° 3. et décret en forme d'instruction des 12-20 août 1790, chap. III, art. 1er, *Pasin.*, t. 1er, p. 117 et 294.

(2) Arrêté royal du 5 février 1880, *Moniteur* du 6 février.

caisse communale, mais il faut qu'au préalable elle ait inscrit la dépense au budget, après avoir entendu le Conseil communal, lequel peut prendre son recours auprès du Roi.

La loi du 28 décembre 1883 avait modifié, ainsi qu'il suit, l'article 147 de la loi communale : « Dans le cas où il y aurait refus ou « retard d'ordonnancer le montant des dé- « penses que la loi met à la charge des « communes, la Députation permanente *ou* « *le gouverneur*, après avoir entendu le « Conseil communal, ordonne, s'il y a lieu, « que la dépense soit immédiatement sol- « dée. »

Les mots *ou le gouverneur* ont été supprimés par la loi du 20 septembre 1884, et le texte de l'article 147 a été rétabli tel qu'il est fixé par la loi du 7 mai 1877.

27. Le receveur communal est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'acquitter sur mandats réguliers les dépenses ordonnancées par le Collège échevinal ou par la Députation permanente.

Dans le cas où il y aurait, de la part du receveur communal, refus ou retard d'acquitter le montant de mandats réguliers, le payement en est poursuivi contre lui comme en matière de contributions directes par le receveur de l'État, sur l'exécutoire de la Députation permanente du Conseil provincial (art. 121 de la loi comm., modifié par la loi du 7 mai 1877 et par l'article 16 de la loi du 20 septembre 1884).

Le pouvoir judiciaire est, dès lors, incompétent pour statuer sur une action qui serait dirigée contre le receveur communal en payement d'un mandat délivré soit par le Collège échevinal, soit par la Députation permanente (1).

Le receveur communal étant tenu, sous sa responsabilité personnelle, d'acquitter ces mandats, il s'ensuit que ses biens peuvent être saisis et vendus pour en assurer le payement.

Mais, d'un autre côté, il est de principe que les comptables publics et, par conséquent, les receveurs communaux, ne sont jamais tenus d'être en avance vis-à-vis de leurs mandants. Ils ne doivent payer les dépenses publiques qu'au moyen des fonds qui sont mis à leur disposition et non au moyen de leurs deniers personnels. C'est ce que décide un avis du Conseil d'État du 5 septembre 1810.

La conciliation de ces deux règles ne laisse pas que de présenter des difficultés. Aussi trouve-t-on en cette matière des décisions judiciaires qui paraissent plus ou moins contradictoires (2).

Il est certain, d'abord, que s'il y a des fonds en caisse, le receveur doit obéir à la décision de l'autorité supérieure, nonobstant les défenses qui lui seraient faites par le Conseil communal ou par le Collège échevinal. Il ne peut pas avoir égard à ces défenses, puisqu'il a seul la manutention des deniers de la commune.

Mais si la caisse communale est vide ou, ce qui revient au même, si l'allocation budgétaire sur laquelle est imputé le mandat est épuisée, la responsabilité du receveur est-elle dégagée ?

Il faut distinguer.

Si, au moment où il a connaissance du mandat émis par la Députation, le crédit n'est pas absorbé, il est tenu d'acquitter ce mandat *immédiatement*, comme le dit l'article 147 de la loi communale, c'est-à-dire de préférence aux mandats délivrés par le Collège échevinal. Si le receveur agissait autrement, il donnerait au Collège échevinal la facilité d'éluder la décision de l'autorité supérieure, en épuisant sur-le-champ le crédit dont cette décision règle l'emploi ; et, dans ce cas, le receveur serait responsable.

Si, au contraire, à l'époque où le receveur a connu la décision de la Députation permanente, le crédit spécial était épuisé, il échappe à la responsabilité, car il n'a pas été en mesure d'obéir à cette décision sans se mettre en avance.

Il en est de même lorsque les recettes de la commune présentent un déficit. Le receveur n'est point légalement tenu de combler ce déficit au moyen de ses deniers personnels.

28. Lorsque les recettes portées au budget ne sont pas suffisantes pour payer une

(1) Trib. de Huy, 22 décembre 1892, *Revue comm.*, XXVI, 276.

(2) Voy. deux jugements rendus, l'un par le tribunal de Huy, le 28 février 1856, l'autre par le tribunal de Nivelles, le 31 décembre 1857 (*Mémorial belge des Conseils de fabrique*, 1859, p. 513).

dette de la commune reconnue et exigible ou résultant d'une décision en dernier ressort de la juridiction administrative ou judiciaire, le Conseil communal propose les moyens d'y suppléer. A son défaut, et après deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, il y est pourvu par la Députation permanente qui ordonne, dans ce but, sous l'approbation du Roi, la perception d'un nombre déterminé de centimes additionnels aux contributions directes payées dans la commune (loi comm., art. 133; loi du 7 mai 1877).

— La faculté qu'a la Députation permanente d'ordonner la perception de ces centimes additionnels ne concerne pas les dépenses qui ont pour objet de satisfaire à de simples devoirs administratifs, mais seulement les *dettes* proprement dites, les dépenses dont l'acquittement peut être réclamé par un *créancier*.

Dans cette catégorie, la loi range d'abord les dettes *reconnues et exigibles*, celles que la commune a spontanément reconnues dans un acte authentique ou sous seing privé.

Elle y range, en deuxième lieu, les dettes dont l'existence est constatée par une décision des tribunaux civils.

Enfin, elle y fait entrer les dettes liquidées par des juridictions administratives, telles que les dettes résultant de l'application des lois sur le domicile de secours.

Si l'exigibilité de ces dettes est établie par la reconnaissance de la commune ou par des décisions judiciaires ou administratives coulées en force de chose jugée; si, en outre, la commune récalcitrante a été mise en demeure par deux avertissements successifs, la Députation permanente peut venir au secours des créanciers en contraignant la commune à lever des centimes additionnels au principal des contributions directes supportées par ses habitants.

Il appartient au Conseil communal de voter, chaque année, le budget des recettes et des dépenses de la commune. Il a le droit de discuter, chaque année, les mesures qu'il convient de prendre pour payer les dettes échues et exigibles. Aucune atteinte ne peut être portée à cette prérogative. Il s'ensuit que la Députation permanente excède ses pouvoirs lorsqu'elle ordonne d'office la perception d'un certain nombre de centimes additionnels pour un terme de plus d'une année. L'approbation royale ne peut pas davantage être accordée pour un terme qui dépasse cette durée (1).

29. L'article 132 de la loi communale dispose que :

« Lorsqu'une des dépenses obligatoires « intéresse plusieurs communes, elles y con- « courent toutes proportionnellement à « l'intérêt qu'elles peuvent y avoir; en cas « de refus ou de désaccord sur la proportion « de cet intérêt et des charges à supporter, « il y est statué par la Députation perma- « nente du Conseil provincial, sauf recours « au Roi (2). »

Les actes qui se rapportent à l'organisation et à l'exercice des pouvoirs publics rentrent par leur nature dans les attributions essentielles et exclusives du pouvoir exécutif; la répartition des dépenses afférentes à des services publics qui intéressent plusieurs communes échappe donc à la juridiction des tribunaux ordinaires. Quand, par exemple, une commune réclame d'une autre commune une quote-part des avances qu'elle a faites pour la reconstruction d'une église, l'étendue des charges qu'elles doivent respectivement supporter ne peut être appréciée et établie qu'au point de vue des services publics auxquels elles ont mission de pourvoir. Cette appréciation appartient exclusivement à l'autorité administrative supérieure. Voy. l'article Compétence, n° 7.

DÉPENSES DES PROVINCES.

Voy. l'article Comptabilité provinciale, n°s 3 et 4.

DÉPUTATION PERMANENTE.

SOMMAIRE.

1. *La Députation permanente a un caractère mixte, à la fois délibérant et exécutif.*
2. *Elle est composée de six membres électifs et du gouverneur.*
3. *Incompatibilités.*
4. *Durée du mandat.*
5. *Traitement.*

---

(1) Dépêche min. du 23 novembre 1888, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 126.

(2) L'article 128 de la loi du 31 juillet 1889, sur les Conseils de prud'hommes, contient une application de cette règle.

6. *Présidence.*
7. *Nombre de membres requis pour délibérer.*
8. *Publicité des séances.*
9. *Des délibérations auxquelles les membres de la Députation ont un intérêt personnel et direct.*
10. *La Députation permanente a trois sortes d'attributions.*
11. *Elle agit dans certains cas par délégation de l'administration centrale.*
12. *Elle délibère sur tout ce qui concerne l'administration journalière de la province.*
13. *Elle peut évoquer l'instruction des affaires d'intérêt provincial.*
14. *Elle peut assumer l'exécution des délibérations du Conseil provincial et de celles qu'elle a prises elle-même.*
15. *Elle ordonnance les dépenses provinciales.*
16. *Elle prépare les comptes et les budgets.*
17. *Elle exerce les actions judiciaires qui intéressent la province.*
18. *Elle supplée le Conseil provincial dans l'intervalle des sessions de cette assemblée.*
19. *Elle exerce en certaines matières une juridiction contentieuse.*

1. Sous le régime impérial, le préfet était chargé *seul* de l'administration départementale (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 3).

Les institutions qui nous régissent actuellement ont décomposé l'action administrative en délibération, d'une part, et exécution, d'autre part.

La fonction délibérative a été laissée dans chaque province à deux corps électifs, savoir : le Conseil provincial et la Députation permanente du Conseil.

La fonction exécutive était autrefois l'apanage exclusif du gouverneur : « Le gouver- « neur », dit l'article 124 de la loi provinciale, « est seul chargé de l'exécution des « délibérations prises par le Conseil ou la « Députation. »

La Députation n'intervenait pas dans les mesures d'exécution, sauf les cas où un texte de loi l'en chargeait expressément.

Citons, comme exemple, l'article 112 de la loi provinciale, portant que la Députation délivre les mandats payables sur les fonds de la province.

La loi du 30 décembre 1887 a élargi considérablement le rôle exécutif de la Députation permanente. Elle lui confère le droit d'évoquer, par décision spéciale et motivée, l'instruction des affaires qui sont d'intérêt provincial, et d'assumer, par décision spéciale et motivée, l'exécution des délibérations prises soit par le Conseil provincial, soit par elle-même, et d'en charger, si elle le juge à propos, un de ses membres (loi du 30 décembre 1887, art. 5 et 6).

Le pouvoir exécutif de la Députation s'exerce donc aujourd'hui librement dans le domaine entier des affaires d'intérêt provincial, lorsqu'elle le juge convenable. Elle peut toujours, dans ce domaine, substituer son action à celle du gouverneur.

2. La Députation permanente est composée de six membres, indépendamment du gouverneur, qui en est membre de droit.

Un de ces membres, au moins, est pris, dans chaque arrondissement judiciaire, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans le ressort (loi prov., art. 96).

3. L'article 235 des lois électorales coordonnées en 1881 et l'article 10 de la loi du 29 juin 1894 énumèrent comme suit les personnes qui ne peuvent pas faire partie de la Députation permanente :

« 1° Les fonctionnaires de l'ordre judi- « ciaire » ;

Cette exclusion atteint spécialement les membres de la Cour de cassation, lesquels, à la différence des juges de première instance et d'appel, sont éligibles au Conseil provincial (1).

« 2° Les ministres des cultes ;

« 3° Les ingénieurs des ponts et chaussées « et des mines ;

« 4° Les employés de l'administration ;

« 5° Les personnes chargées de l'instruc- « tion publique, salariées par l'État, la pro- « vince ou la commune ;

« 6° Les membres des administrations des « villes et des communes, leurs secrétaires « et receveurs, les receveurs des administra- « tions des pauvres, des hospices et des « bureaux de bienfaisance ;

« 7° Les fonctionnaires directement su- « bordonnés au gouverneur, au Conseil ou « à la Députation ;

(1) Lois élect. coord., art. 233, et loi du 29 juin 1894, art. 10.

« 8° Les avocats plaidants, les avoués et « les notaires » ;

Les avocats consultants ne sont pas exclus de la Députation permanente, mais il ne leur est pas permis de consulter dans les affaires qui sont de nature à lui être soumises ou dont elle aurait autorisé la poursuite (loi prov., art. 98).

« 9° Les parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement. L'alliance survenue pendant les fonctions ne les fait pas « cesser » (lois élect., art. 235).

Enfin, tout membre de la Députation nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger en cette qualité, et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection (loi prov., art. 99).

Aux termes de l'arrêté royal du 15 décembre 1820, modifié par l'arrêté du 23 septembre 1879, le gouverneur de province qui s'absente pour un terme de moins de huit jours peut désigner, pour remplir ses fonctions, un membre de la Députation permanente. Le député qui remplace le gouverneur pendant ce court intérim n'est pas, de ce chef, soumis à réélection. L'acticle 99 de la loi provinciale ne lui est pas applicable (1).

4. Les membres des Députations provinciales sont élus pour quatre ans, excepté ceux qui l'auraient été en remplacement de députés morts ou démissionnaires. Ceux-ci ne siègent que pendant le temps nécessaire pour compléter le terme du mandat de leur prédécesseur (loi prov., art. 100 et 102).

— Les Députations provinciales sont renouvelées tous les deux ans par moitié dans l'ordre réglé par le sort (art. 100).

L'ordre de ces renouvellements partiels a été fixé par un tirage au sort, au mois de juillet 1872, en exécution de la loi provinciale, article 93, et de la loi du 28 mars 1872, article 4. Voy. l'article CONSEIL PROVINCIAL, n° 8.

5. Chaque membre de la Députation jouit d'un traitement annuel de 4,000 francs, dont la moitié est réservée pour former un fonds de présence, à partager tous les trois mois entre les membres, suivant le nombre des séances auxquelles ils ont assisté. En outre, une somme qui ne peut excéder 1,200 francs par province sert à indemniser de leurs frais de route les membres qui ne résident pas au chef-lieu. Ces traitements sont à la charge de l'État (loi prov., art. 105 et 70, n° 1 ; lois du 14 mars 1863 et du 26 mars 1874).

— Tout membre de la Députation qui s'absente des séances pendant un mois consécutif, sans congé de la Députation, est réputé démissionnaire. Ceux qui s'absentent pendant un temps moindre sont seulement privés des jetons de présence (loi prov., art. 101 et 105).

6. La Députation permanente est présidée par le gouverneur ou par celui qui le remplace dans ses fonctions. En cas d'empêchement, elle nomme un de ses membres pour la présider (loi prov., art. 104).

Le président a voix délibérative; mais sa voix n'est plus prépondérante, comme elle l'était sous le régime hollandais.

7. Sauf disposition contraire résultant des lois spéciales, la Députation peut délibérer lorsque la majorité de ses membres est présente (loi prov., art. 104).

L'expression *majorité des membres* de la Députation signifie plus de la moitié du nombre des membres *fixé par la loi*. Cela s'induit des termes dont se sert l'article 47 de la loi provinciale au sujet des délibérations du Conseil provincial.

Il faut donc la présence de quatre membres au moins, la Députation étant normalement composée de sept membres.

Si, dans une matière quelconque, la Députation n'est pas en nombre suffisant pour délibérer, il peut être assumé un ou deux conseillers provinciaux pour compléter ce nombre (loi prov., art. 104).

Toute résolution est prise à la majorité absolue des membres *présents* (*ibid.*).

Les membres présents qui s'abstiennent doivent donc être pris en considération lorsqu'il s'agit de calculer le chiffre de la majorité. Voy. l'article CONSEIL COMMUNAL, n° 18.

En cas de partage des voix, à moins qu'à raison de la matière la voix du président ne soit prépondérante, les membres absents et, au besoin, un conseiller provincial, sont appelés pour vider le partage (loi prov., art. 104). La loi n'exige pas que le conseiller provincial appelé à vider le partage soit assumé d'après l'ordre d'inscription au ta-

(1) Ainsi décidé par le Conseil provincial de la Flandre orientale, le 8 juillet 1885, par 50 voix contre 13.

bleau ou qu'on assume d'abord le plus âgé.

Il est tenu procès-verbal des délibérations prises par la Députation permanente. Les procès-verbaux font mention des noms des membres qui ont assisté à la séance (loi prov., art. 104).

8. L'article 108 de la Constitution dispose qu'en principe les séances des Conseils provinciaux doivent être publiques.

Quant aux Députations permanentes, la loi ne leur prescrit ni ne leur défend, d'une manière générale, de délibérer publiquement.

Mais, si la publicité n'est pas requise pour les délibérations qui concernent les affaires d'ordre purement administratif, au moins faut-il que les décisions prises ne soient pas couvertes du voile de l'anonyme : « Toute « décision de la Députation doit », dit la loi du 30 décembre 1887, article 4, « mentionner « le nom du rapporteur, ainsi que ceux des « membres présents. »

Toute résolution de la Députation permanente dont les motifs sont exprimés doit être considérée comme une décision dans le sens de cette loi.

Mais lorsque la Députation se borne à viser *pour approbation ou pour avis* les pièces administratives qui sont ensuite délivrées aux intéressés pour leur servir de titre, il n'est pas nécessaire de mentionner le nom du rapporteur et ceux des membres présents. La signature du président ou du greffier suffit (1).

Les décisions que les Députations permanentes rendent dans les matières contentieuses doivent être prononcées publiquement, par application de l'article 97 de la Constitution.

Quand, par exemple, les Députations permanentes statuent en degré d'appel sur les contestations qui ont été portées, en première instance, devant les Conseils de recensement de la garde civique, leurs décisions sont de véritables jugements et doivent être, à peine de nullité, prononcées en séance publique (cass., 17 mai 1875, *Pasic.*, 1875, I, 268).

Il en est de même des décisions qu'elles rendent en matière fiscale, lorsqu'elles statuent sur les réclamations concernant les taxes provinciales ou communales directes. Ces décisions doivent être prononcées publiquement (cass., 25 juin 1883, *Pasic.*, 1883, I, 287, et 23 mai 1893, *Revue comm.*, XXVI, 357).

Enfin, la même règle doit être suivie lorsque les Députations permanentes statuent, en vertu de l'article 263 des lois électorales, sur la validité des élections communales et sur les pouvoirs des membres élus : « Chaque fois qu'il s'agit d'une validation d'élec« tions, l'exposé de l'affaire par un membre « de la Députation et le prononcé des déci« sions ont lieu en séance publique. La déci« sion doit être motivée (2). » Voy. l'article POUVOIR JUDICIAIRE, n°s 35 et 36.

Lorsque la Députation permanente arrête le compte des recettes et des dépenses d'un receveur communal et rend un exécutoire contre lui pour solde, sa sentence est déclarative et non attributive des droits et obligations des parties en cause.

Cette sentence participe donc de la nature des jugements proprement dits.

Mais comme le règlement des comptes communaux a lieu sans débat contradictoire et sans figure de procès, on admet que les arrêtés de la Députation ont un caractère plutôt administratif que judiciaire; ils ne sont donc pas régis par l'article 97 de la Constitution (3).

9. Aucun membre de la Députation permanente ne peut prendre part à une délibération à laquelle lui ou un de ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel direct.

Cette prohibition ne s'étend pas au delà des parents ou alliés jusqu'au deuxième degré, lorsqu'il s'agit de la présentation de candidats, de nomination aux emplois, révocations ou suspensions (loi prov., art. 63 et 116; loi du 30 décembre 1887, art. 2).

Le Gouvernement a décidé plusieurs fois que l'expression *intérêt personnel direct* ne s'entend que d'un intérêt matériel appréciable en argent. Quand, par exemple, la Députation statue sur la validité de l'élection d'un conseiller communal, le frère de l'un

(1) *Revue de l'admin.*, XXXIV, 17.
(2) Loi du 30 décembre 1887, art. 4; loi comm., art. 104.
(3) Bruxelles, 14 mai 1887, *Revue de l'admin.*, XXXIV, 280.

des candidats peut prendre part à la délibération (1).

10. Les Députations permanentes des Conseils provinciaux ont trois sortes d'attributions :

Elles représentent l'administration générale dans les provinces.

Elles administrent les intérêts provinciaux.

Elles exercent, dans certains cas, une juridiction contentieuse.

11. Elles sont appelées, en qualité d'agents de l'administration centrale, à donner leur avis sur toutes les affaires qui leur sont soumises à cet effet en vertu des lois ou par le Gouvernement (loi prov., art. 106).

Elles sont, à ce titre, des agents d'instruction, dont le Gouvernement dispose dans l'intérêt de l'administration générale.

Elles sont, de plus, appelées à délibérer et à prendre des décisions sur l'exécution des lois pour lesquelles leur intervention est requise par le législateur lui-même ou qui leur sont adressées à cet effet par le Gouvernement. Elles délibèrent également sur les réquisitions qui leur sont adressées par les gouverneurs de province (*ibid.*).

Elles peuvent, après deux avertissements consécutifs, charger des commissaires spéciaux de se transporter sur les lieux, aux frais personnels des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements demandés ou de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et par les règlements généraux (loi comm., art. 88).

Elles sont, à ces différents titres, des agents d'administration qui coopèrent à l'exécution des lois.

12. Comme organe du pouvoir provincial, la Députation délibère, tant en l'absence que durant la session du Conseil, sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la province (loi prov., art. 106).

13. Elle contrôle l'instruction des affaires qui sont d'intérêt provincial. Elle peut, par décision spéciale et motivée, évoquer cette instruction et requérir à cette fin le concours des employés de la province (loi du 30 décembre 1887, art. 5 ; loi prov., art. 106).

En principe, l'instruction de toutes les affaires est confiée au gouverneur. Mais, en ce qui concerne les affaires d'*intérêt provincial*, la Députation permanente contrôle l'instruction à laquelle se livre le gouverneur. Elle peut même évoquer cette instruction et, dans ce cas, elle exerce seule tous les droits qui appartiennent en principe au gouverneur. Ce dernier devient étranger aux affaires dont la Députation a évoqué l'instruction.

Il résulte des discussions parlementaires que la Députation permanente peut user de son droit d'évocation dans les affaires qui n'intéressent qu'une partie de la province, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'un budget communal. L'instruction des affaires d'intérêt général demeure seule dans le domaine exclusif du gouverneur.

« Toute délibération portant évocation « est exécutoire après un délai de trois jours, « à défaut de recours au Roi par le gouverneur. Semblable recours en suspend l'exé« cution pendant un mois, à partir de la date « de la décision.

« Le Roi a le droit de surseoir à cette « exécution pendant un délai maximum de « trois mois à partir de la date de la déci« sion.

« Les arrêtés royaux statuant sur ce « recours sont motivés et publiés *in extenso* « au *Moniteur* » (loi du 30 décembre 1887, art. 5 ; loi prov., art. 106).

Le recours du gouverneur doit être exercé dans les *trois* jours, et il a pour effet de suspendre pendant *un mois* l'exécution de la décision prise par la Députation permanente.

Durant ce délai d'un mois, le Roi peut user du droit que lui confère l'article 125 de la loi provinciale et annuler l'arrêté de la Députation.

L'annulation devrait être prononcée si la Députation, outrepassant ses pouvoirs, avait évoqué l'instruction d'une affaire d'intérêt général.

Le Roi peut aussi, durant ce délai d'un mois, ordonner qu'il sera sursis à l'exécution de l'arrêté de la Députation pendant un délai maximum de trois mois.

Durant ce laps de temps, le gouverneur peut instruire l'affaire à loisir. De cette façon,

---

(1) Arrêté royal du 9 août 1872, *Bulletin du min. de l'int.*, 1872, p. 588. Voy. l'article CONSEIL COMMUNAL, n° 21.

la cause même du conflit vient à disparaître (1).

14. La Députation permanente partage avec le gouverneur la fonction exécutive en ce qui touche les affaires d'intérêt provincial.

En principe, c'est le gouverneur qui exécute les délibérations prises soit par le Conseil provincial, soit par la Députation permanente.

« Toutefois la Députation permanente « peut assumer l'exécution de ces délibéra- « tions par une décision motivée et, si elle le « juge à propos, en charger un de ses « membres. »

« Cette décision est exécutoire après un « délai de trois jours, à défaut de recours au « Roi par le gouverneur. Semblable recours « en suspend l'exécution pendant un mois à « partir de la date de la décision.

« Les arrêtés royaux statuant sur la déci- « sion sont motivés et publiés *in extenso* au « *Moniteur* » (loi du 30 décembre 1887, art. 6; loi prov., art. 124).

Le gouverneur a un délai de trois jours pour prendre son recours au Roi. Passé ce délai, la décision de la Députation devient définitive.

En cas de recours, l'exécution de la décision est suspendue pendant un mois. Durant ce délai d'un mois le Roi peut, en vertu de l'article 125 de la loi provinciale, annuler l'arrêté de la Députation permanente. Il y aurait lieu de l'annuler si, par exemple, l'intérêt général du pays exigeait que la délibération du Conseil provincial fût exécutée par le gouverneur.

15. La Députation permanente dispose, par voie de mandats, des fonds de la province, dans les limites des crédits ouverts au budget (loi prov., art. 112 et 113).

Les mandats délivrés par elle sont signés par le président et le greffier.

Ils sont adressés directement à la Cour des comptes pour être revêtus de son *visa* avant le payement. La Cour devrait refuser ce *visa* si la Députation dépassait les crédits portés au budget ou si elle opérait des transferts d'un article à un autre. Le Conseil provincial ne saurait, durant sa courte session annuelle, exercer lui-même un contrôle efficace à cet égard; il est suppléé par la Cour des comptes.

Autrefois la Députation permanente pouvait ordonner, avant tout *visa*, le payement immédiat de ses mandats jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes de la créance.

Ce système occasionnait, dans la pratique, des complications et des difficultés sans utilité réelle. Il a été modifié par la loi du 28 décembre 1883, d'après laquelle les mandats délivrés par la Députation sont adressés directement à la Cour des comptes et doivent toujours être revêtus de son visa avant le payement.

— Il est arrivé plus d'une fois que des crédits portés d'office au budget de la province par le Roi sont demeurés sans emploi parce que la Députation permanente refusait d'ordonnancer les mandats nécessaires pour que cet emploi se réalisât.

Ces refus entravent l'exercice régulier du pouvoir. Or, dans une administration bien ordonnée, le Gouvernement doit être en mesure de briser la résistance illégale de ses subordonnés et de suppléer à leur inertie (2).

La loi du 28 décembre 1883, s'inspirant de ces principes, avait disposé que « dans le cas « où il y aurait refus ou retard d'ordonnancer « le montant des dépenses que la loi met à « la charge de la province, le gouverneur, « après avoir entendu la Députation perma- « nente, délivre, s'il y a lieu, le mandat au « nom de ce Collège. »

Mais cette disposition a été abrogée par l'article 16 de la loi du 20 septembre 1884.

Lors donc qu'une Députation permanente refuse ou s'abstient de faire emploi des crédits portés d'office au budget de la province par l'autorité centrale, celle-ci ne possède plus aucun moyen de l'y contraindre.

16. La Députation soumet, chaque année, au Conseil provincial le compte provisoire des recettes et des dépenses afférentes au dernier exercice financier et le compte définitif de l'exercice qui a été clôturé le 31 octobre précédent. Elle lui soumet aussi le projet du budget des dépenses et des voies et

(1) Somerhausen, *Commentaire de la loi du 30 décembre 1887*, p. 48; *Revue de l'admin.*, XXXV, 279.

(2) Cass., 16 mars 1882.

moyens pour l'exercice suivant (loi prov., art. 115; loi du 15 mai 1846, art. 53). Voyez l'article CONSEIL PROVINCIAL, n° 28.

17. La Députation permanente intervient dans les procès qui intéressent la province. Il y a lieu, à cet égard, de faire certaines distinctions.

S'agit-il de décider si un procès doit être intenté ou soutenu, c'est le Conseil provincial qui est appelé à statuer : il autorise les actions en justice relatives aux biens de la province, soit en demandant, soit en défendant (loi prov., art. 74).

Si le Conseil n'est pas assemblé et qu'il y ait urgence, la Députation permanente statue en son lieu et place.

Or, l'urgence peut exister dans deux circonstances :

En premier lieu, s'il s'agit de répondre à une assignation lancée contre la province : la Députation permanente, dit la loi, peut défendre en justice à toute action intentée contre la province (art. 106).

En second lieu, lorsqu'il s'agit d'une action purement mobilière ou d'une action possessoire : la Députation permanente, dit la loi, peut intenter sans délibération préalable du Conseil, lorsqu'il n'est pas assemblé, les actions qui ont pour objet des biens meubles, ainsi que les actions possessoires (*ibid.*).

Dans ces deux cas la délibération *préalable* du Conseil n'est pas exigée. Mais il importe, pour rendre la procédure régulière, qu'il confirme, à sa première réunion, la décision prise par la Députation.

Les actions de la province, en demandant ou en défendant, sont exercées au nom de la Députation, mais les poursuites et diligences sont confiées au gouverneur (loi prov., art. 124).

C'est la Députation permanente qui nomme les conseils de la province et les mandataires chargés de la représenter devant les tribunaux, c'est-à-dire ses avocats et ses avoués (loi du 30 décembre 1887, art. 5).

18. Lorsque le Conseil n'est pas assemblé, la Députation est autorisée à prononcer sur les affaires qui sont spécialement réservées à cette assemblée, dans tous les cas où elles ne sont point susceptibles de remise, et à charge de lui en donner connaissance à la première réunion.

Cette faculté ne s'étend pas aux budgets, aux comptes, ni aux nominations et aux présentations de candidats déférées au Conseil (loi prov., art. 107).

Le Conseil peut rapporter ou modifier les décisions prises par la Députation en vertu de la délégation légale dont il vient d'être parlé, sans préjudice néanmoins de l'exécution qui leur aurait été donnée (*ibid.*)

Si, par exemple, la Députation, après avoir pris d'urgence une décision sur une affaire réservée au Conseil, l'exécute en faisant des conventions et en souscrivant des engagements, ces engagements doivent être respectés, car ils dérivent d'un titre parfaitement légal.

19. La juridiction contentieuse des Députations provinciales est définie par diverses lois spéciales, qui ont été analysées à l'article COMPÉTENCE, n°s 12 et suiv.

Lorsque les Députations provinciales statuent dans des matières purement contentieuses, elles exercent une portion de la puissance judiciaire, et l'article 97 de la Constitution, aux termes duquel tout jugement est motivé et doit être prononcé en audience publique, leur est applicable. Voyez *supra*, n° 8.

— Quand la Députation permanente a rendu une décision dans une affaire contentieuse; quand elle a, par exemple, prononcé sur la validation d'une élection, sa juridiction est épuisée. Elle ne peut donc pas rétracter sa sentence (1).

— Il faut admettre qu'en matière contentieuse, chacun des membres présents à la délibération doit émettre un vote. Il n'est permis à aucun d'eux de s'abstenir (2).

DESSERVANT.

Voy. l'article PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, n° 96.

DESSIN DE FABRIQUE.

SOMMAIRE.

1. *Notion.*
2. *Comment s'acquiert la propriété des dessins de fabrique.*
3. *Durée de cette propriété.*

---

(1) Décision du min. de l'int du 13 mai 1848, n° 6421.
(2) Voy. les articles 141 et suiv. de la loi du 18 juin 1869.

4. *Des modèles destinés au contre-moulage.*
5. *Convention internationale de Paris, du 20 mars 1883.*

1. On entend par dessins et modèles de fabrique les types ou patrons des formes que l'on donne aux produits industriels, notamment aux étoffes, aux dentelles, aux papiers de tenture, etc.

Ces formes ajoutent à la beauté et à l'élégance des produits industriels, par conséquent à leur valeur, et sont susceptibles d'appropriation privée.

On considère comme dessin de fabrique toute composition ou, pour parler le langage de l'industrie, toute *disposition* nouvelle obtenue par un arrangement ou une combinaison des lignes ou des couleurs.

Le dessin doit être nouveau. La loi n'accorde un monopole qu'au fabricant qui veut s'assurer la propriété d'un dessin *de son invention.*

Un dessin peut être nouveau lors même qu'il est composé d'éléments connus, lorsqu'il consiste, par exemple, dans une combinaison d'arabesques empruntées aux châles des Indes : « Atttendu », dit à ce sujet un jugement rendu par le tribunal de commerce de Paris le 14 juin 1843 », qu'en principe l'on « doit considérer les dessins des châles des « Indes comme une propriété commune « où il est permis à tout le monde de puiser « des idées, prendre des modèles ou des « copies, chacun selon ses besoins ou sa « volonté, sans que personne ait le droit de « revendiquer la propriété de dessins de « cette nature, qui, par leur origine étran- « gère, rentrent dans le domaine public; « mais que, tout en s'inspirant à cette source « commune, si un fabricant fait subir une « transformation à un dessin par des addi- « tions, des corrections ou des combinaisons « particulières, il en résulte une création « nouvelle qui constitue une œuvre person- « nelle et susceptible d'une propriété exclu- « sive (1). »

2. La loi du 18 mars 1806 autorise l'appropriation des dessins de fabrique, moyennant l'accomplissement de certaines formalités et le payement de certaines taxes.

Elle dispose :

(1) Blanc, *Traité de la contrefaçon*, p. 331,

« Art. 15. Tout fabricant qui voudra pou- « voir revendiquer, par la suite, devant le « tribunal de commerce, la propriété d'un « dessin de son invention, sera tenu d'en « déposer aux archives du Conseil des prud'- « hommes un échantillon plié sous enveloppe « revêtue de ses cachet et signature, sur « laquelle sera également apposé le cachet « du Conseil des prud'hommes. »

L'exécution de cet article est réglée par l'arrêté royal du 10 décembre 1884.

Dans les villes où il n'y a pas de Conseil de prud'hommes, le greffe du tribunal de commerce est ouvert aux industriels qui désirent effectuer le dépôt de leurs dessins de fabrique. Dans l'usage on agit ainsi, et cet usage a été consacré par la jurisprudence (Bruxelles, 17 janvier 1852, *Pasic.*, 1852, II, 224).

— La propriété de l'inventeur d'un dessin naît de son invention et existe avant le dépôt prescrit par la loi du 18 mars 1806.

Mais il résulte de l'ensemble des articles 15, 33 et 34 de cette loi, 12 et 16 de celle du 31 décembre 1790 et 10 de la loi des 14-25 mai 1791, que cette propriété, non en ce qui concerne le dessin en lui-même, mais en ce qui touche le droit d'en empêcher la reproduction, n'acquiert de consistance et ne devient exclusive au profit de l'inventeur que par la formalité du dépôt (cass., 28 octobre 1861, *Belg. jud.*, XX, 283).

On doit donc décider que la contrefaçon et la vente de l'objet contrefait n'ont pas un caractère délictueux lorsqu'elles sont antérieures à la formalité du dépôt. La jurisprudence a fini, après de longues hésitations, par se fixer dans ce sens (2).

3. En déposant son échantillon, le fabricant doit déclarer s'il entend se réserver la propriété exclusive du modèle ou dessin pendant une, trois ou cinq années, ou à perpétuité; il est tenu note de cette déclaration (loi du 18 mars 1806, art. 18).

Le déposant doit acquitter, entre les mains du receveur compétent, une indemnité qui ne peut excéder un franc pour chacune des années pendant lesquelles il veut conserver le droit à l'usage exclusif de son dessin ou de son modèle, et qui est de 10 francs pour l'usage perpétuel (arr. roy. du 10 décembre 1884, art. 3).

(2) Voy. la *Pasin.*, 1879, p. 74, note 2.

4. La loi du 18 mars 1806 ne régit que les branches d'industrie qui appliquent les arts délinéatoires. Elle protège les dessins proprement dits, tels que les dessins sur étoffes, papiers, dentelles, etc.; mais elle ne concerne pas les modèles destinés à être reproduits par la voie du contre-moulage. Ceux-ci sont protégés par la loi du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur (1).

Il est à remarquer que la jurisprudence française s'est prononcée dans un sens opposé (2).

— Lorsque le dessin d'un appareil est combiné, non en vue de produire un effet artistique dépendant de la forme linéaire, mais dans le but d'obtenir un résultat industriel, la propriété privative de cet appareil ne peut être protégée que par l'obtention d'un brevet d'invention (cass. Fr., 10 mars 1858).

Il a été jugé, par exemple, que des boutons de porte faits en cristal ou en porcelaine et montés d'une façon nouvelle constituent des produits nouveaux dont on peut se réserver la propriété par l'obtention d'un brevet, mais non par un dépôt effectué au secrétariat du Conseil des prud'hommes (trib. de comm. de Paris, 19 novembre 1850).

5. Le droit privatif qu'obtient l'inventeur d'un dessin ou modèle de fabrique par l'accomplissement de la formalité du dépôt, est une pure création de la loi civile. Les étrangers ne participent à la jouissance de ce droit qu'autant qu'ils y sont admis par des conventions diplomatiques.

La Convention internationale de Paris, du 20 mars 1883, entre la Belgique, le Brésil, l'Espagne, la France, le Guatémala, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Salvador, la Serbie et la Suisse, stipule que les sujets ou citoyens de chacun des États contractants jouiront, dans tous les autres États de l'Union, en ce qui concerne les dessins ou modèles industriels, des avantages que les lois respectives accordent actuellement ou accorderont par la suite aux nationaux.

Cette convention a été approuvée par la loi belge du 5 juillet 1884.

Les étrangers qui veulent revendiquer, en Belgique, la propriété d'un dessin industriel, en vertu d'une convention internationale, doivent, s'ils n'ont pas d'établissement dans le pays, en effectuer le dépôt aux archives du Conseil des prud'hommes de Bruxelles, dans les conditions déterminées par la loi du 18 mars 1806 (arr. roy. du 10 juillet 1884, *Pasin.*, n° 231).

— L'article 3 de la convention du 20 mars 1883 est ainsi conçu :

« Sont assimilés aux sujets ou citoyens des
« États contractants les sujets ou citoyens des
« États ne faisant pas partie de l'Union, qui
« sont domiciliés ou qui ont des établisse-
« ments industriels ou commerciaux sur le
« territoire de l'un des États de l'Union. »

Il ressort des discussions auxquelles à donné lieu la Convention que si l'on s'est préoccupé des étrangers, citoyens d'États ne faisant pas partie de l'Union, c'est uniquement au profit de ceux qui, établis dans l'un des pays contractants, s'y trouvent protégés par la législation existante. On a voulu, non pas créer des droits nouveaux en leur faveur, mais leur permettre de jouir dans toute l'étendue de l'Union des droits qui leur sont assurés par la législation particulière de chaque État.

Si, par exemple, un sujet autrichien possède un établissement industriel en Belgique, il n'est pas recevable à invoquer l'article 3 de la Convention de 1883; car, d'une part, il n'existe pas en Belgique une loi générale assurant aux étrangers la protection de leurs dessins et modèles industriels, et, d'autre part, il n'a été fait entre la Belgique et l'Autriche aucune convention assurant la protection réciproque des nationaux de ces pays (Bruxelles, 18 février 1892, *Pasic.*, 1892, II, 242).

(1) Cass., 5 novembre 1860, *Pasic.*, 1860, 1, 384. Voyez l'article Propriété littéraire et artistique, n° 18.

(2) Cass. Fr., 17 janvier 1883, D. P., 1884, 2, 182. Voyez la *Revue de droit belge*, t. II, p. 163.

DETTES DES COMMUNES.

SOMMAIRE.

1. *État obéré des communes au commencement du siècle actuel.*
2. *Liquidation opérée en vertu du décret du 21 août 1810.*
3. *Compétence des tribunaux.*
4. *Exécution des condamnations.*
5. *Inefficacité des hypothèques consenties par les communes.*

1 Au commencement de ce siècle les communes belges, conquises et pressurées par les armées françaises, ruinées par les

révolutions et par la guerre, se trouvaient dans l'impossibilité d'acquitter leurs dettes et même d'en payer les intérêts (1).

C'était un état de faillite qu'il fallait liquider.

La République française avait mis à la charge de la nation les dettes des communes à concurrence de leurs ressources actives, et elle avait entrepris de liquider elle-même cet actif (décret des 24 août-13 septembre 1793 et loi du 5 prairial an VI).

Mais, le 9 thermidor an XI, il intervint un arrêté consulaire portant que les communes des neuf départements belges conserveraient leurs biens, à la charge de payer elles-mêmes leurs dettes.

2. Rentrées en possession de leur ancien patrimoine, nos communes demeuraient en présence d'un déficit qu'elles ne parvenaient pas à combler.

Comme il était impossible de payer intégralement tout le monde, une distribution au marc le franc devenait une nécessité inéluctable.

C'est pourquoi le Gouvernement, s'inspirant de l'exemple de la Convention, transforma les dettes des communes en dettes constituées et créa un livre de la dette publique pour chaque commune des neuf départements réunis, en déterminant quelle portion du revenu de chacune d'elles serait affectée au payement des intérêts annuels.

Ce travail fut confié à des Conseils de liquidation, sous la directiou des préfets, et le livre de la dette de chaque commune fut soumis à l'approbation de l'empereur (décret du 21 août 1810, tit. II).

L'état obéré des communes ne leur permettait d'affecter au payement des intérêts de leurs dettes qu'un modique dividende allant généralement du tiers au quart. Pour rendre moins énorme la perte que devaient subir les particuliers, le Gouvernement crut qu'il était d'une bonne politique de déclarer éteintes les rentes dues par les communes aux établissements publics.

Le décret du 21 août 1810 disposa, en conséquence, ce qui suit :

« Art. 8. Nous déchargeons les communes « de toutes les dettes qu'elles ont contrac- « tées, soit envers notre domaine, soit en- « vers les corps et communautés, corpora- « tions religieuses supprimées, ou autres « établissements de bienfaisance, aux dé- « penses desquels les communes pourvoient « sur les produits de leur octroi. »

Le texte de cette disposition semble restreindre la suppression aux dettes des communes envers les établissements de bienfaisance qu'elles assistent au moyen de leur octroi. On doit néanmoins admettre, en présence des travaux préparatoires du décret et de l'exécution qui lui a été immédiatement et constamment donnée, que l'empereur a entendu décharger les communes de toutes les dettes qu'elles avaient contractées envers des établissements publics quelconques, situés ou non sur leur territoire (cass., 13 juillet 1883 et 16 mai 1885, *Pasic.*, 1884, I, 345, et 1885, I, 165).

Cette exonération s'étend aux dettes que les communes avaient contractées envers des fabriques d'église (cass., 26 juin 1874, *Pasic.*, 1874, I, 227).

Elle concerne même les rentes qui avaient été restituées nominalement aux fabriques en vertu des arrêtés du 7 thermidor an XI et du 5 frimaire an XIII, mais dont le produit était affecté par le titre à des anniversaires ou services religieux (Bruxelles, 25 février 1879, *Pasic.*, 1879, II, 148).

Elle ne concerne pas les dettes contractées par les communes au profit des fondations de bourses d'études (2).

— Le décret du 21 août 1810 n'a pas institué une juridiction proprement dite. Il a seulement investi le pouvoir exécutif d'une mission d'administration et de haute tutelle. L'autorité chargée de liquider les dettes des communes a pu fixer définitivement, à l'égard des créanciers, le chiffre et le mode de payement des créances réelles et non discutables; mais elle n'a pas eu la puissance de rendre l'existence à des obligations que la loi elle-même avait déclarées éteintes.

Les communes sont donc recevables à contester, même aujourd'hui, la validité des

(1) La ville de Bruxelles était tellement obérée que depuis l'année 1793, jusques et y compris 1810, sauf en 1806 et 1809, elle n'avait pas servi les intérêts de sa dette constituée, perpétuelle et viagère. Les rentes de la première catégorie étaient tombées dans un tel discrédit que les crédirentiers perdaient 95 p. c. de leur capital (rapport présenté au Collège échevinal, en 1840, par M. Vautier, receveur communal).

(2) Bruxelles, 3 janvier 1849, *Belgique jud.*, VII, 328; cass., 13 décembre 1888, *Pasic.*, 1889, I, 65.

créances que l'autorité administrative a portées au Grand-Livre de leur dette (cass., 16 mai 1885, *Pasic.*, 1885, I, 165).

3. Les contestations qui s'élèvent entre les communes et leurs créanciers sont de la compétence des tribunaux ordinaires, sauf les exceptions relatives aux obligations qui présentent un caractère social ou politique. Voy. l'article COMPÉTENCE, n°s 8 et suiv.

4. Les créanciers des communes doivent, pour obtenir le payement des sommes qui leur sont dues, s'adresser à l'autorité administrative.

Le Conseil communal est tenu de porter à son budget les dettes de la commune et celles résultant de condamnations judiciaires à sa charge. Voy. l'article DÉPENSES DES COMMUNES, n°s 6, 25, 26 et 28.

Mais, en aucun cas, l'exécution des condamnations prononcées à la charge des communes ne peut être poursuivie par voie de saisie et d'expropriation forcée (1).

La raison en est que les biens des communes sont affectés à des services publics. Permettre qu'une autorité étrangère à l'administration en règle l'emploi, ce serait compromettre l'existence même des communes.

C'est ce qu'a décidé un avis du Conseil d'État, en date du 12 août 1807, ainsi conçu :

« Dans l'exercice des droits des créanciers « des communes, il faut distinguer la faculté « qu'ils ont d'obtenir contre elles une con- « damnation en justice, et les actes qui ont « pour but de mettre leur titre à exécution ; « pour l'obtention du titre, il est hors de « doute que tout créancier d'une commune « peut s'adresser aux tribunaux dans tous « les cas qui ne sont pas spécialement attri- « bués à l'administration : mais pour obtenir « un payement forcé, le créancier d'une « commune ne peut s'adresser qu'à l'admi- « nistration ; cette distinction, constamment « suivie par le Conseil d'État, est fondée sur « ce que, d'une part, les communes ne peu- « vent faire aucune dépense sans y être auto- « risées par l'administration ; que, de l'autre, « les communes n'ont que la disposition des « fonds qui leur sont attribués par leur bud- « get et qui, tous, ont une destination dont « l'ordre ne peut être interverti. »

Un autre avis du Conseil d'État, en date du 26 mai 1813, porte, en termes non moins explicites, qu'il est constant et reconnu que les communes ne peuvent rien payer qu'après qu'elles y ont été autorisées par leur budget annuel, et que tout payement fait sans cette autorisation est laissé au compte du receveur, d'après les dispositions précises de plusieurs décrets.

5. L'hypothèque consentie par une commune sur ses biens immeubles n'a d'autre effet que d'empêcher la commune de les vendre quittes et libres de charges.

En effet, le droit d'expropriation forcée procède, non de l'hypothèque, mais du titre exécutoire que l'on a contre le débiteur ; or, celui qui possède un titre exécutoire à charge d'une commune ne peut la forcer à payer qu'en suivant les formes tracées par les lois administratives.

Il résulte de là que celui qui a vendu un immeuble à une commune ne peut pas, en cas de non-payement du prix, recourir à l'expropriation forcée de cet immeuble en invoquant le privilège qui lui est accordé par l'article 27 de la loi du 16 décembre 1851 (2).

DETTES DE L'ÉTAT.

SOMMAIRE.

1. *L'État a des dettes constituées et des dettes non constituées.*
2. *Les créanciers de l'État ne peuvent pas saisir-exécuter ses biens.*
3. *Des déchéances.*
4. *De la prescription.*
5. *Les sommes dues par l'État peuvent être frappées de saisie-arrêt.*
6. *De la dette publique constituée.*
7. *Nul impôt, nulle retenue ne peut frapper les titres ou les coupons de la dette publique.*
8. *Les titres de la dette publique sont au porteur ou nominatifs.*
9. *Les rentes inscrites au Grand-Livre de la dette publique peuvent être frappées de saisie-arrêt.*

(1) Ce principe n'est pas admis par toutes les législations. Au mois d'octobre 1891, la commune italienne de Tassignano a été déclarée en état de faillite, et le mobilier qui garnissait la maison communale a été saisi par les créanciers (voyez l'*Indépendance belge* du 18 octobre 1891).

(2) Décision min. du 3 décembre 1867 ; *Revue de l'admin.*, XVI, 26 et 31.

10. *Prescription des intérêts et arrérages de la dette publique.*
11. *De l'amortissement de la dette publique.*

1. Les dettes de l'État sont de deux espèces : les dettes constituées et les dettes non constituées.

Quand l'État se reconnaît débiteur d'une rente annuelle, en se réservant la faculté d'ajourner le remboursement du capital à une échéance indéterminée ou très éloignée, la dette est constituée ou consolidée.

Les autres dettes de l'État sont exigibles au même titre que celles qui sont contractées par des particuliers.

Elles se liquident devant les tribunaux ordinaires, sauf les exceptions que des lois particulières établissent à l'égard des obligations qui présentent un caractère social ou politique.

2. Les créanciers de l'État ne peuvent, même en vertu d'un titre emportant exécution parée, saisir et vendre ses biens meubles ou immeubles. Voy. l'article DOMAINE PUBLIC, nº 40.

3. Aux termes de la loi du 8 novembre 1815, article 5, toute créance à la charge de l'État doit être *présentée* dans les six mois qui suivent l'année où elle a pris naissance, sinon elle est censée prescrite et anéantie.

Les personnes qui ont effectué, pendant le courant d'une année, des travaux, fournitures ou livraisons pour le compte de l'État, sont donc tenues, à peine de déchéance, de faire, avant le 1er juillet suivant, la remise de leurs mémoires ou états aux administrations qui ont ordonné les travaux ou fournitures.

Il suffit au créancier, pour se mettre à l'abri de la déchéance, d'établir qu'il a réclamé le payement de sa créance dans le délai légal. La loi indique comment se fait cette preuve : tout créancier, dit-elle, a le droit de se faire délivrer par le ministre compétent un bulletin énonçant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui (loi du 15 mai 1846, art. 35).

Cette déchéance ne concerne pas les pensions, les traitements et les autres créances dont le montant est déterminé et dont la liquidation et le payement ont lieu suivant un usage réglé, sans qu'il y ait lieu à production d'aucune pièce de la part des intéressés (même loi, art. 4).

4. La loi du 15 mai 1846 porte :

« Art. 34. Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures, ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui n'auraient pas été liquidées, ordonnancées et payées, dans un délai de cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice.

« Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis à l'État et à ses créanciers pendant l'année qui donne sa dénomination à l'exercice. »

La prescription de cinq ans a été admise par la loi sur la comptabilité en vue d'assurer, après un temps déterminé, l'apurement définitif des recettes et des dépenses de l'État.

Le budget annuel contient l'évaluation des recettes et des dépenses à faire dans le courant de l'exercice financier. Quand le temps fixé pour le recouvrement des produits et la liquidation des dépenses est expiré, le Gouvernement soumet aux Chambres un projet de loi portant règlement définitif des comptes du dernier exercice. Ce projet est accompagné d'un tableau du budget clos, faisant connaître pour la dépense : 1º les crédits ouverts par la loi du budget; 2º les droits acquis aux créanciers de l'État; 3º les payements effectués; 4º les dépenses restant à payer (loi du 15 mai 1846, art. 26).

Les droits acquis aux créanciers de l'État, qui doivent être inscrits au tableau du budget clos, sont les droits qui ont donné lieu aux payements effectués ou qui doivent donner lieu à des dépenses inscrites sur ce tableau. Ce sont, en d'autres termes, les créances dont le payement est prévu et autorisé par la loi du budget.

L'article 34 ne concerne donc pas les créances que les intéressés n'avaient pas encore jugé à propos de faire valoir à l'époque de la formation du budget. Le sommeil de ces créances, dont l'existence est peut être ignorée, n'entrave pas l'apurement des comptes de l'État. Elles ne sont pas soumises à la prescription quinquennale (cass., 24 mai 1860, *Pasic.*, 1860, I, 234).

Cette prescription n'atteint pas non plus les créances que l'État conteste ou dénie et

qui, par conséquent, ne sont pas comprises dans les prévisions de la loi budgétaire (*ibid.*).

Elle n'atteint pas davantage les créances dont l'ordonnancement et le payement n'ont pu être effectués, dans le délai de cinq ans, par le fait de l'administration ou par suite d'instances entamées devant l'autorité judiciaire (loi du 15 mai 1846, art. 35).

— Les ordonnances de payement délivrées par les ministres sont prescrites au profit du Trésor lorsque le bénéficiaire a négligé d'en réclamer le payement au caissier de l'État dans le délai de cinq ans, à compter du 1er janvier de l'année qui donne son nom à l'exercice (loi du 15 mai 1846, art. 36).

Cette prescription n'atteint pas les ordonnances de payement qui seraient frappées de saisie-arrêt ou d'opposition, attendu qu'il ne dépend pas du créancier d'obtenir son payement tant que l'instance en opposition n'est pas vidée.

5. Le décret du 17 février 1792 porte que toute personne pourra s'opposer et saisir entre les mains des commissaires de la Trésorerie nationale les sommes qui doivent être acquittées directement au Trésor public, soit pour intérêt de finances, de cautionnements et de prix d'acquisition, soit pour fournitures, entreprises et travaux autres que ceux de charité.

Il ajoute que les saisies et oppositions ne pourront, durant la vie du créancier de l'État, porter sur d'autres objets.

Les dispositions de ce décret n'ayant pas été publiées en Belgique n'y sont pas obligatoires.

On doit donc admettre qu'en dehors des cas exceptés par des lois spéciales, toutes les sommes dues par le Trésor public sont susceptibles d'être frappées de saisie-arrêt.

Les formalités à observer pour les saisies-arrêts ou oppositions entre les mains des administrateurs de caisses ou deniers publics sont réglées par l'article 2 de l'arrêté royal du 27 décembre 1847, ainsi conçu :

« Les saisies-arrêts ou oppositions sur « des sommes dues par l'État, et toutes au« tres notifications ayant pour objet d'en « arrêter le payement, devront être faites « entre les mains des ministres que la dé« pense concerne ou de leurs ordonnateurs, « par délégation, dans les provinces.

« En cas d'urgence, elles pourront être « faites en mains des directeurs du Trésor « pour les payements à faire par eux, ou en « mains des agents et comptables quelcon« ques chargés d'effectuer le payement des « sommes mandatées sur leurs caisses.

« L'exploit de saisie-arrêt devra, aux ter« mes du décret du 18 août 1807, contenir « la désignation de l'objet saisi : à défaut de « cette formalité, la saisie sera nulle et non « avenue, et le payement pourra se faire « nonobstant l'opposition. »

L'article 9 du décret du 18 août 1807 porte que « tout receveur, dépositaire ou adminis« trateur de caisses ou de deniers publics, « entre les mains duquel il existera une « saisie-arrêt ou opposition sur une partie « prenante, ne pourra vider ses mains sans « le consentement des parties intéressées, « ou sans y être autorisé par justice. »

Cette disposition permet aux administrateurs du Trésor public, dans le but d'éviter le risque d'un double payement, d'user de la faculté qui est donnée à tout tiers saisi, par les articles 1242 du Code civil et 557 du Code de procédure civile, de surseoir à tout payement jusqu'au jugement de distribution ou de mainlevée.

Mais si, antérieurement à la saisie-arrêt, la créance due par l'État avait été régulièrement cédée et si le cessionnaire avait notifié la cession au ministre, le Trésor ne pourrait pas refuser de vider ses mains entre celles du cessionnaire légalement saisi. Le cédant ayant cessé d'être propriétaire de la créance, ses créanciers ne peuvent plus utilement frapper d'opposition une somme qui ne lui appartient plus. L'article 9 du décret de 1809 est ici sans application (cass., 31 octobre 1889, *Pasic.*, 1889, I, 328).

— En ce qui concerne les saisies-arrêts sur les fonds destinés aux entrepreneurs de travaux pour le compte de la Nation, voy. l'article TRAVAUX PUBLICS, n° 38.

— En ce qui touche la saisie des rentes constituées dues par l'État, voyez ci-après, n° 9.

6. La dette constituée a sa source dans les emprunts que l'État contracte en vue de faire face à des dépenses qui doivent profiter autant aux générations futures qu'aux générations présentes. Ces emprunts sont convertis en rentes, et le capital n'est stipulé remboursable qu'à une longue échéance.

La Belgique supporte sa part contributive dans la dette qui incombait en 1830 au royaume des Pays-Bas.

Cette part a été fixée par les traités à un capital de 184 millions de florins, donnant une rente annuelle de 5 millions de florins (article 63 du traité du 5 novembre 1842, approuvé par la loi du 3 février 1843).

—Dans cette somme figurait une rente globale et inaliénable de 400,000 florins des Pays-Bas inscrite au profit du Gouvernement néerlandais et représentant le prix des avantages assurés à la Belgique, au point de vue de la navigation et du commerce, par le traité du 19 avril 1839. Cette rente a été éteinte moyennant le payement d'un capital de 8,900,000 florins, en vertu d'un traité conclu le 13 janvier 1873 et approuvé par la législature le 19 juin de la même année.

— La Belgique a, en outre, une dette propre qui s'est constamment accrue depuis 1830.

Le montant total de la rente belge au porteur et de la rente inscrite au Grand-Livre de la dette publique, s'élevait, au mois de janvier 1894, à la somme de deux milliards 183,187,000 francs, entraînant pour le budget une charge de 70,593,000 francs, au taux moyen de 3 1/4 p. c.

7. L'Assemblée constituante de France avait mis les créanciers de l'État sous la sauvegarde de l'honneur et de la loyauté française, et, en conséquence, elle avait déclaré que, dans aucun cas et sous aucun prétexte, il ne pourrait être fait de retenues ni de réductions quelconques sur aucune des parties de la dette publique (décret des 27-28 août 1789).

Ce principe fut itérativement consacré par la Constitution du 3 septembre 1791, qui disposait, titre V, article 2 :

« Les fonds nécessaires à l'acquittement « de la dette nationale et au payement de la « liste civile ne pourront être refusés ou sus- « pendus. «

La loi fondamentale du 24 août 1815, article 199, renfermait une disposition analogue ainsi conçue : « Tous les ans, la dette publi- « que est prise en considération dans l'in- « térêt des créanciers de l'État. »

L'énonciation de ce principe paraissait utile au lendemain de la banqueroute que la France avait faite à la fin du siècle dernier.

Il n'est pas répété dans la Constitution de 1831. Mais la garantie de la dette nationale est énoncée clairement dans la loi du 29 octobre 1846, qui charge la Cour des comptes de veiller à ce que les emprunts soient exactement inscrits dans le Grand-Livre de la dette publique.

Le traité du 19 avril 1839, article 13, § 3, stipule également que l'acquittement de la rente de 5 millions de florins, due par la Belgique à la Hollande, aura lieu en argent comptant, sans déduction aucune, de quelque nature que ce puisse être, ni pour le présent ni pour l'avenir.

Le principe de la *non-retenue* sur les emprunts, consacré par ces dispositions, doit être considéré comme une règle de droit public sous-entendue dans toutes nos lois financières. Nul impôt, nulle retenue n'a jamais frappé nos titres ou nos coupons d'emprunt.

8. Les titres de la dette publique consistent :

A. En obligations au porteur. Ces obligations sont les seuls titres des créanciers. Aucune réclamation ou opposition n'est admise, en cas de perte des titres au porteur et de leurs coupons d'intérêt, s'il n'est prouvé que ces titres ont été détruits entre les mains du réclamant, et si toutes les garanties propres à couvrir les intérêts du Trésor ne sont données, à la satisfaction du ministre des finances (règlement sur le service de la dette publique, du 22 novembre 1875, art. 71).

B. En inscriptions nominatives. Il est ouvert pour chaque *espèce* ou *série* de dette un Grand-Livre, dont un double est déposé à la Cour des comptes. Les inscriptions nominatives sur le Grand-Livre constituent le titre des créanciers inscrits (art. 3 et 4).

Les obligations au porteur peuvent être converties en inscriptions nominatives et, réciproquement, les rentes nominatives peuvent être reconstituées en titres au porteur (art. 5 et 8).

Le transfert, au profit de tiers, des rentes inscrites sur le Grand-Livre, a lieu au moyen d'une déclaration faite et signée en double par le titulaire ou par son mandataire spécial, soit au bureau du Grand-Livre, à Bruxelles, soit chez l'agent du Trésor chargé du *visa* des quittances d'arrérages. L'acquéreur est saisi de la propriété et de la jouissance du montant du transfert par le seul fait de la signature du vendeur, et les oppositions postérieures à cette déclaration sont considérées comme non avenues (art. 8 et 12).

Les mutations par donations entre-vifs ou par décès sont opérées sur la présentation de l'extrait d'inscription, la production d'un certificat de propriété, et, le cas échéant, de l'acte de décès du titulaire (arr. roy. du 22 novembre 1875, art. 37).

Le certificat de propriété doit contenir les noms, prénoms, professions et domiciles des nouveaux propriétaires, et, s'il y a lieu, des administrateurs, tuteurs, subrogés tuteurs, curateurs, conseils judiciaires ou des maris, et indiquer la part revenant à chacun d'eux. Ce certificat cite en substance les actes qui fixent la propriété. Lorsque le titulaire laisse une veuve commune ou non commune en biens, il en fait mention. S'il s'agit d'un testament, il constate l'absence d'héritiers à réserve ou l'envoi en possession ou la délivrance du legs (art. 38) (1).

9. La loi du 8 nivôse an VI avait déclaré insaisissables les rentes dues par l'État : « Il ne sera plus reçu à l'avenir », disait-elle, « d'opposition sur le tiers conservé de la « dette publique inscrite ou à inscrire. »

La loi du 22 floréal an VII avait confirmé cette disposition en ces termes : « Il ne sera « plus reçu, à l'avenir, d'opposition au paye- « ment des dits arrérages (des arrérages dus « pour rentes perpétuelles), à l'exception de « celle qui serait formée par le propriétaire « de l'inscription. »

Aujourd'hui, les rentes des capitaux inscrits au Grand-Livre de la dette nationale peuvent être frappées de saisie-arrêt par suite et en exécution d'un jugement ou d'un acte public passé en forme exécutoire (loi du 14 janvier 1815, art. 1er).

Ces rentes ne sont sujettes à la saisie-arrêt dans aucun cas, ni pour aucun motif, si ce n'est par suite et en exécution d'une sentence judiciaire ou d'un acte public passé en forme exécutoire (arr. roy. du 18 mai 1818).

Les saisies-arrêts ou oppositions doivent être faites entre les mains du ministre des finances, et, pour les semestres échus, en mains de l'agent du Trésor chargé du visa des quittances (règlement du 22 novembre 1875, art. 66).

(1) Voy., pour la forme des certificats de propriété, le *Formulaire général des actes notariés*, par CHOTTEAU et BASTINÉ, formules nos 193 et suiv.; CLERC et DALLOZ, *Formulaire du Notariat*, t. Ier, p. 101 et suiv.; *Pand. belges*, aux mots *Certificats de propriété*, no 89.

10. Les intérêts des obligations au porteur et les arrérages des rentes nominatives se prescrivent par cinq ans, à compter de la date de l'échéance.

Cette prescription n'atteint pas les arrérages qui ont été frappés de saisies-arrêts ou oppositions. A l'expiration de la cinquième année, le montant de ces arrérages est versé à la Caisse des dépôts et consignations, à la conservation des droits de qui il appartient. Ce versement libère entièrement le Trésor public (arr. roy. du 22 novembre 1875, art. 67).

Aucune loi ne prévoit une cause quelconque de suspension ou d'interruption pouvant arrêter le cours de la prescription au profit du crédirentier contre l'État débiteur.

Une citation en justice, un commandement n'auraient donc pas la vertu d'interrompre la prescription.

La rigueur de cette décision est étrangère au domaine du droit civil, mais elle s'explique et se justifie, dans le domaine du droit administratif, par le motif que l'organisation du système de la comptabilité de l'État tend à maintenir l'ordre et la clarté dans les comptes des recettes et des dépenses, à déterminer exactement les ressources et les charges annuelles de l'État et à garantir la clôture définitive des comptes dans le délai le plus bref possible (cass., 6 mars 1890, *Pasic.*, 1890, I, 106).

11. L'État, lorsqu'il émet un emprunt, se réserve toujours, par la loi qui en autorise l'émission, la faculté de le rembourser au pair.

D'un autre côté, il est tenu d'opérer le remboursement de la dette consolidée dans les limites prévues par les lois spéciales qui ont autorisé chaque emprunt.

C'est ce qu'on appelle l'amortissement.

Une dotation annuelle de 0,20 p. c. du capital des dettes productives d'un intérêt de 3 p. c. est consacré à leur amortissement. Elle s'accroît des intérêts des capitaux successivement rachetés (loi du 15 février 1895, art. 6).

L'administration chargée des opérations relatives à l'extinction graduelle de la dette publique s'appelle Caisse d'amortissement.

Cette caisse est administrée par un directeur, agent comptable, chargé du maniement des deniers et valeurs (loi du 15 novembre 1847).

Elle ressortit au ministère des finances (arr. du 30 mars 1849, art. 1er et 43).

Une commission composée de cinq membres, dont trois sont nommés par le Roi, un par le Sénat et un par la Chambre des représentants, surveille les opérations de la Caisse d'amortissement (loi du 15 novembre 1847, art. 2).

Les dotations affectées au remboursement des emprunts et les intérêts des capitaux amortis sont mis, chaque semestre, à la disposition de la Caisse d'amortissement par le Trésor (art. 4).

Il est procédé à l'amortissement par des rachats à la Bourse, au cours du jour. Si le cours dépasse le pair, l'action de l'amortissement est suspendue, et les sommes demeurées sans emploi pendant tout un semestre sont attribuées au Trésor (loi du 15 février 1895, art. 6).

Les titres rachetés pour l'amortissement sont détruits publiquement à Bruxelles, en présence d'un membre de la Cour des comptes, d'un délégué de la commission de surveillance de la Caisse d'amortissement et d'un délégué du ministère des finances (arr. roy. du 28 mai 1865 et du 2 décembre 1867).

L'État continue à mettre les intérêts des titres détruits à la disposition de la Caisse d'amortissement. Ainsi ces intérêts figurent annuellement au budget de la dette publique, bien qu'en réalité l'État se les paye à lui-même.

DEVOIRS DE LOI.

Voy. l'article Œuvres de loi.

DIOCÈSES.

Voy. les articles Mense épiscopale et Puissance ecclésiastique, nos 50 et 98.

DISSOLUTION DES CHAMBRES.

Voy. l'article Pouvoir législatif, no 28.

DIVISIONS TERRITORIALES.

SOMMAIRE.

1. Le territoire national est susceptible de différentes sortes de divisions, qui correspondent à l'exercice des pouvoirs publics.

— La division du territoire en provinces et en communes domine toutes les autres par son importance.

La Constitution elle-même consacre l'existence des provinces et des communes comme corps politiques. Elle n'exclut pas, toutefois, les autres subdivisions territoriales dont l'établissement est nécessaire ou utile à l'administration des affaires publiques.

Parmi ces subdivisions, les unes sont instituées par des lois, les autres par de simples règlements d'administration.

2. La Belgique est divisée en provinces. Ces provinces, que l'article 1er de la Constitution énumère dans l'ordre alphabétique, sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur.

La Constitution a implicitement adopté, pour chaque province, les limites qui existaient précédemment, sauf les modifications subies par les limites du Limbourg et du Luxembourg en vertu du traité du 19 avril 1839.

Les limites des provinces ne peuvent être changées qu'en vertu d'une loi (Constitution, art. 2).

Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières.

Les troupes belges destinées à leur défense ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires (art. 1er).

3. La seconde division territoriale reconnue par la Constitution est celle des provinces en communes.

Le nombre des communes varie constamment suivant les besoins de l'administration.

Il n'appartient qu'au pouvoir législatif de changer ou de rectifier les limites des communes, et, par suite, de créer des communes nouvelles (Constitution, art. 3).

Le pouvoir de changer ou rectifier les limites de communes implique le pouvoir de réunir le territoire d'une commune à celui d'une autre commune. L'article 152 de la loi communale autorise ces absorptions et en règle les conséquences.

La réunion de deux communes en une seule a quelquefois lieu malgré l'opposition de l'un des conseils communaux intéressés. Le pouvoir législatif apprécie souverainement si cette mesure est commandée par l'intérêt général, et peut la réaliser même quand elle froisse des intérêts privés. C'est ainsi que la loi du 9 août 1881 a décrété la fusion des communes de Binche et de Battignies, malgré les protestations du Conseil communal de Battignies (1).

— La loi fondamentale de 1815 avait, par son article 3, réservé au pouvoir législatif le droit de fixer les limites entre les provinces, mais elle ne parlait pas des limites entre les communes. Le pouvoir exécutif était donc implicitement autorisé à fixer lui-même ces limites (cass., 31 décembre 1849, *Pasic.*, 1850, I, 156).

— La nomenclature des communes belges se trouve dans le tableau annexé à la loi du 29 décembre 1892.

Certaines communes ont le titre de villes, tandis que les autres sont des communes rurales.

La nomenclature des villes figure dans l'arrêté royal du 30 mai 1825 approuvant le règlement pour la formation des États provinciaux. A cette époque, les villes avaient une représentation distincte au sein de ces États, tandis que les communes rurales formaient l'Ordre des campagnes. Voyez l'article ORGANISATION ADMINISTRATIVE, nº 8.

Cette nomenclature a été reproduite dans le décret du Gouvernement provisoire, du 10 octobre 1830, concernant les élections au Congrès national.

(1) Ch. des représ., 2 août 1881.

La distinction des communes en villes et communes rurales a conservé jusqu'en 1874 une certaine importance, en ce sens que d'après l'article 132 de la loi provinciale les villes peuplées de plus de 5,000 âmes échappaient à la surveillance des commissaires d'arrondissement, tandis que les communes rurales y étaient soumises, quel que fût le chiffre de leur population.

Cette distinction a été abolie par la loi du 31 mars 1874, d'après laquelle les attributions des commissaires d'arrondissement s'étendent uniformément sur toutes les communes dont la population est inférieure à 5,000 âmes, soit qu'elles aient, soit qu'elles n'aient pas le titre de villes, mais pour autant seulement que ces communes ne soient pas chefs-lieux d'arrondissement.

L'arrêté royal du 12 mars 1892 contient l'énumération des communes sur lesquelles ne s'étendent pas les attributions des commissaires d'arrondissement.

— La distinction des communes en villes, d'une part, et communes rurales, d'autre part, n'a plus guère aujourd'hui qu'une valeur historique.

Elle a, toutefois, conservé une importance pratique dans certains cas spécifiés par des lois et des règlements antérieurs à l'année 1874.

Ces cas sont les suivants :

A. Toutes les *villes* sont soumises de plein droit au régime institué par la loi du 1er février 1844, relative à la police des constructions, tandis que les communes rurales n'y sont soumises qu'en vertu d'une décision spéciale du Gouvernement. Voy. l'article VOIRIE URBAINE, nº 1.

B. Les commissions médicales ne peuvent être établies que dans les villes, et non dans les communes rurales. Voy. l'article POLICE SANITAIRE, nº 4.

C. L'arrêté royal du 29 janvier 1863 subordonnait l'établissement des porcheries dans les *villes* à l'autorisation préalable de l'administration. La Cour d'appel de Bruxelles a, en conséquence, jugé que l'on peut établir une porcherie sans autorisation dans un aggloméré rural qui n'a pas le titre de ville (Bruxelles, 20 janvier 1883, *Pasic.*, 1883, II, 106). Mais un arrêté royal en date du 9 juin 1885 a statué que les porcheries établies dans les parties agglomérées des localités de plus de 5,000 habitants sont rangées dans la deuxième classe des établissements dangereux,

insalubres ou incommodes, soumis aux dispositions de l'arrêté royal du 29 janvier 1863.

4. Certaines communes se subdivisent en plusieurs sections ou hameaux détachés.

Les sections de communes n'ont pas une personnalité administrative et civile indépendante.

Toutefois les habitants d'une même section peuvent avoir un droit commun sur la propriété ou sur le produit de certains biens (loi des 10-11 juin 1793, art. 1er, et loi comm., art. 149).

Il y a entre la commune et les sections de commune cette différence que le territoire des communes a une assiette certaine et officielle, déterminée par des lois spéciales et constatée par les opérations cadastrales.

Quant à la circonscription des sections, elle ne résulte le plus souvent que d'anciens titres ou d'anciens usages.

Lorsqu'une contestation s'élève entre une section de commune et la commune mère ou entre deux sections de commune, une commission est désignée par la Députation permanente parmi les notables de la section. Cette commission, après avoir obtenu l'autorisation requise de la Députation permanente, est chargée de suivre l'action devant les tribunaux (loi comm., art. 149).

Il résulte de là qu'il appartient aux tribunaux de statuer sur l'étendue des propriétés de chaque section ou hameau et, par une conséquence nécessaire, de déterminer quelles sont les habitations auxquelles est attaché le droit à la jouissance de ces biens.

Le fractionnement d'une commune en plusieurs sections dérive donc du fait que des *communaux* appartiennent privativement à une certaine portion de cette commune. C'est une situation de fait et de droit qui échappe à l'arbitraire de l'autorité administrative supérieure et dont le pouvoir judiciaire peut seul régler les conséquences juridiques (1).

Dans les communes composées de plusieurs sections ou hameaux détachés, la Députation permanente du Conseil provincial peut déterminer, d'après la population, le nombre des conseillers à élire parmi les éligibles de chaque section ou hameau (lois élect. coord., art. 102).

(1) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 117.

Il convient, pour assurer l'exacte et entière application de cette disposition, que la Députation permanente fasse connaître par un plan de délimitation la division des communes au point de vue de l'attribution des places de conseiller aux éligibles de chaque section ou hameau (2).

Si la décision de la Députation permanente avait pour conséquence d'enlever à certains habitants de la commune des droits à la jouissance de biens appartenant à une section déterminée, les tribunaux seraient compétents pour redresser leurs griefs (3).

5. La subdivision des provinces en arrondissements administratifs a été définitivement consacrée par l'article 132 de la loi provinciale, ainsi conçu : « Il y a, pour chaque « arrondissement administratif, un commis- « saire du Gouvernement portant le titre de « commissaire d'arrondissement. »

Ce commissaire n'est qu'un agent du pouvoir exécutif, chargé de la surveillance des communes dont la population est inférieure à 5,000 âmes. Voy. l'article COMMISSAIRE D'ARRONDISSEMENT.

— Le décret du 9 avril 1811 avait cédé gratuitement aux départements, arrondissements et communes la propriété des édifices et bâtiments affectés au service de l'administration, des Cours et tribunaux et de l'instruction publique.

Mais, depuis 1815, les arrondissements administratifs ont perdu l'existence légale qu'ils avaient auparavant comme corps politiques ou administratifs et ont cessé d'être représentés par des mandataires électifs. La personnalité civile que le décret du 9 avril 1811 leur avait octroyée s'est évanouie en même temps que leur individualité politique, et leurs biens ont fait retour à l'État.

6. Les arrondissements se subdivisent en cantons.

Le ressort de chaque canton est déterminé dans un tableau annexé à la loi du 18 juin 1869 et reproduit par l'arrêté royal du 22 février 1892. La subdivision cantonale n'a pas l'administration pour objet.

Le canton est une circonscription judi-

(2) Circulaire du min. du 25 mars 1885, *Pasin.*, 1885, n° 90.
(3) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 117.

ciaire. Au chef-lieu de chaque canton siège un juge de paix. Le canton est aussi une circonscription électorale. Chaque canton de justice de paix constitue, pour les élections provinciales, le ressort d'un collège électoral (1).

En ce qui concerne les élections générales, la circonscription des collèges électoraux coïncide avec celle des arrondissements administratifs.

Les arrondissements administratifs sont divisés, pour les opérations relatives aux élections générales, en cantons électoraux, dont les limites et les chefs-lieux sont, en principe, les mêmes que ceux des cantons de justice de paix.

Mais il est à remarquer que certains cantons judiciaires comprennent des communes ressortissant à un arrondissement autre que celui auquel appartient le chef-lieu du canton.

Les électeurs qui habitent ces communes excentriques se réunissent, pour la formation du canton électoral, au canton judiciaire le plus rapproché appartenant à l'arrondissement dont elles font partie (Code électoral, art. 137).

Ce rattachement a été opéré par l'arrêté royal du 29 juin 1894.

Citons un exemple :

La commune de Fumal, qui fait partie de l'arrondissement de Waremme, est comprise dans le canton judiciaire de Huy.

Les habitants de Fumal ne peuvent évidemment pas prendre part à l'élection des députés de l'arrondissement de Huy, arrondissement auquel ils sont étrangers.

C'est pourquoi la commune de Fumal a été rattachée au canton électoral d'Avennes, qui ressortit à l'arrondissement de Waremme.

La commune de Fumal fait donc partie du canton de Huy sous le rapport judiciaire et sous le rapport des élections provinciales, mais elle est rattachée au canton d'Avennes au point de vue de élections législatives.

7. Indépendamment des cantons de justice de paix, il existe des cantons de milice qui ont pour objet la levée du contingent annuel de la milice: « Un arrêté royal », dit la loi du 3 juin 1870, article 17, « divise chaque « arrondissement administratif en cantons « de milice. Une commune ne peut former « plus d'un canton. »

Cette division a été opérée par l'arrêté royal du 25 octobre 1870.

— En outre, le territoire du royaume est divisé en districts et en cantons militaires, circonscriptions dont l'objet est de préparer et faciliter les opérations du rappel des permissionnaires et des réservistes (arr. roy. du 3 mai 1893).

8. Sous le rapport judiciaire, la Belgique possède une Cour de cassation, dont la juridiction s'étend sur tout le royaume, et trois Cours d'appel, savoir : celle de Bruxelles, dont le ressort embrasse le Brabant, Anvers et le Hainaut; celle de Gand, dont le ressort embrasse les deux Flandres; et celle de Liège, dont le ressort embrasse Liège, Namur, le Limbourg et le Luxembourg (Constitution, art. 104; loi du 18 juin 1869, art. 67 et 68).

— Le ressort de chaque Cour d'appel se divise en arrondissements de tribunaux de première instance et en arrondissements de tribunaux de commerce, conformément aux tableaux annexés à la loi du 18 juin 1869.

— Sous le gouvernement français, la circonscription des arrondissements judiciaires des tribunaux de première instance était identiquement la même que celle des arrondissements administratifs. Depuis 1814 elles diffèrent notablement dans la plupart des provinces. Le nombre total des arrondissements judiciaires n'est que de vingt-six, tandis que celui des arrondissements administratifs s'élève à quarante et un.

— Le ressort de chaque tribunal de première instance se divise en cantons de justice de paix.

Ces cantons sont au nombre de deux cent quatorze. On en trouve la nomenclature dans l'arrêté royal du 22 février 1892, qui contient une publication nouvelle de la loi sur l'organisation judiciaire.

La division du territoire en cantons ne concerne pas uniquement l'exercice du pouvoir judiciaire. La loi provinciale l'a adoptée pour l'élection des membres des Conseils provinciaux, et le Gouvernement l'a également adoptée comme base de la formation des districts agricoles.

— Indépendamment des tribunaux de commerce, il existe en Belgique un certain nombre de Conseils de prud'hommes, qui

(1) Voy. l'article CONSEIL PROVINCIAL, n° 1.

jugent les contestations entre les chefs d'industrie et les ouvriers. Le ressort de chaque Conseil de prud'hommes a été limité par une loi spéciale (1). Voy. l'article PRUD'HOMMES.

Sous le rapport de la justice militaire, il existe en Belgique sept Conseils de guerre provinciaux.

Ils siègent au chef-lieu de chaque province, à l'exception du Luxembourg, qui ressortit au Conseil de guerre de Namur, et du Limbourg, qui ressortit au Conseil de guerre de Liège.

La loi du 29 janvier 1849 a institué, en outre, une Cour militaire qui siège à Bruxelles et dont la juridiction s'étend sur tout le royaume.

9. Sous le rapport religieux, la Belgique a autant de divisions différentes qu'il y a de cultes.

A. *Culte catholique.* — La Belgique est partagée en six diocèses catholiques (2), savoir :

Celui de Malines (provinces d'Anvers et de Brabant);

Celui de Gand (Flandre orientale);

Celui de Bruges (Flandre occidentale);

Celui de Tournai (Hainaut);

Celui de Namur (Namur et Luxembourg);

Celui de Liège (Liège et Limbourg).

La création des diocèses a toujours été considérée comme une affaire d'intérêt mixte, qui doit se traiter de commun accord entre le chef de l'Église et le chef de l'État.

Il faut également le concours de ces deux autorités pour modifier les limites des circonscriptions diocésaines.

L'archevêché de Malines et les évêchés de Gand, Liège, Namur et Tournai ont été institués par le concordat du 26 messidor an IX, article 2, et par la loi du 18 germinal an X.

L'évêché de Bruges a été institué par le concordat du 2 octobre 1827.

A la tête de chaque diocèse est placé un évêque, assisté d'un chapitre de chanoines.

Le diocèse de Malines, étant siège métropolitain, est administré par un archevêque (loi du 18 germinal an X, article 59, et concordat du 18 juin 1827, publié en Belgique le 2 octobre suivant).

Le métropolitain de Malines a été élevé en 1560, par une bulle de Pie IV, au rang de primat de la Belgique (LEMIRE, I, 610).

10. Les diocèses se subdivisent en paroisses et succursales, dont l'administration spirituelle appartient aux curés et desservants et dont les intérêts temporels sont régis par des Conseils de fabrique.

L'article 60 de la loi du 18 germinal an X dispose : « Il y aura au moins une paroisse « dans chaque justice de paix : il sera établi « autant de succursales que le besoin pourra « l'exiger. » Voy. l'art. FABRIQUES D'ÉGLISE, n° 2.

En 1885, il y avait en Belgique 231 cures et 2,829 succursales (3).

La division du territoire en paroisses et l'érection des succursales en paroisses intéressent la société civile autant que la puissance ecclésiastique, à raison des charges publiques auxquelles elles donnent naissance. Ce sont des matières mixtes, dont le domaine appartient à la fois aux autorités ecclésiastiques et aux autorités civiles. Le concordat du 26 messidor an IX le déclare en ces termes : « Art. 9. Les évêques feront une « nouvelle circonscription des paroisses de « leurs diocèses, qui n'aura d'effet que « d'après le consentement du Gouvernement. »

La circonscription faite par l'évêque est donc dépourvue de tout effet juridique aussi longtemps que le Gouvernement ne l'a pas reconnue (4).

11. B. *Culte protestant.*

Il existe, en Belgique, plusieurs églises consistoriales protestantes, qui ont leur siège à Anvers, Bruxelles, Courtrai, Dour, Gand, Hoorebeke-Sainte-Marie, Ixelles, La Bouverie, Liège, Ostende, Pâturages, Seraing, Spa, Tournai et Verviers.

La circonscription territoriale de chacune de ces églises est déterminée par le Gouvernement (5).

(1) Loi du 31 juillet 1889, art. 3; lois du 1er juillet 1860, du 9 juin 1884, du 8 mai 1888 et du 18 août 1890.

(2) Voy., en ce qui concerne les anciennes circonscriptions diocésaines, l'article PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, n° 98.

(3) *Annuaire statistique de la Belgique*, année 1886, p. 175.

(4) Ces modifications n'ont généralement lieu qu'à la suite d'un concert entre l'autorité civile et l'autorité ecclésiastique. Citons, comme exemple, l'arrêté royal du 7 août 1888, *Pasin.*, 1888, n° 297.

(5) Loi du 4 mars 1870, art. 19. Voy. les arrêtés royaux du 23 février 1871, du 19 décembre 1879, du 24 juin 1882, l'arrêté du 20 avril 1888, qui a institué une église protestante libérale, en lui assignant pour circonscription le territoire de la ville de Bruxelles, et l'arrêté du 9 juin 1891 qui a institué une église paroissiale anglicane à Ostende.

12. C. *Culte israélite.* — Il existe, en Belgique, cinq églises ou synagogues israélites, dont les chefs-lieux sont établis à Bruxelles, Anvers, Gand, Liège et Arlon (arr. roy. du 23 février 1871, art. 1er).

Chacune de ces synagogues est administrée par un consistoire.

Il y a, de plus, un consistoire central, dont le siège est à Bruxelles.

13. Le service des mines comprend deux divisions. La première embrasse les provinces de Hainaut, de Brabant, de Flandre orientale et de Flandre occidentale; la seconde, les cinq autres provinces.

Chacune de ces divisions est formée de trois arrondissements dont les circonscriptions sont déterminées par le ministre (arr. roy. du 29 mars 1884, art. 10). Voy. l'article MINES, n° 26.

14. Le territoire du royaume est partagé, sous le rapport du service des ponts et chaussées, en autant de directions qu'il y a de provinces. Chaque province est subdivisée en arrondissements et chaque arrondissement en districts. Ces divisions sont établies par le ministre des travaux publics en prenant pour base l'étendue et l'importance du service (arr. roy. du 18 juillet 1860 et du 29 juin 1863).

Il existe, en outre, deux directions spéciales qui comprennent, l'une l'Escaut et ses affluents, et l'autre la Meuse et ses affluents. Voy. l'article TRAVAUX PUBLICS, n° 4.

15. Il est institué, dans chaque province, des comices agricoles, dont la circonscription est déterminée par le ministre de l'agriculture (arr. roy. du 18 octobre 1889, art. 2).

Il est établi, dans chaque province, une fédération de tous les comices agricoles, qui prend le titre de Société provinciale d'agriculture et qui est représentée par l'assemblée des délégués choisis par les comices (art. 1er).

Cette assemblée nomme un bureau chargé de l'administration ordinaire de la société et qui porte le nom de Commission provinciale d'agriculture (*ibid.*).

Voy. l'article AGRICULTURE, n° 2.

16. Sous le rapport militaire, le territoire est l'objet de trois sortes de divisions concernant l'une le commandement, l'autre l'administration, la troisième la justice.

Nous avons déjà dit comment il est divisé sous le rapport de la justice militaire (voyez n° 8).

Au point de vue du commandement, un arrêté royal, en date du 25 juin 1892, a partagé la Belgique en quatre circonscriptions divisionnaires.

La première circonscription comprend la Flandre occidentale et la Flandre orientale; la deuxième, la province d'Anvers; la troisième, les provinces de Liège, de Limbourg et de Luxembourg; la quatrième, les provinces de Brabant, de Hainaut et de Namur.

Chaque province est divisée en districts militaires et ces districts sont eux-mêmes subdivisés en cantons militaires.

Les chefs-lieux ou quartiers généraux des circonscriptions sont Gand, Anvers, Liège et Bruxelles.

Il est assigné une division d'armée à chaque circonscription divisionnaire (1).

La subdivision en districts et cantons militaire a pour objet de faciliter les opération du rappel des hommes en congé illimité (arr. roy. du 18 octobre 1875 et du 15 juin 1875, *Monit.* du 18 juin 1875).

Sous le rapport de l'administration militaire proprement dite, ou intendance, il existe, en Belgique, outre la division d'administration supérieure établie au ministère de la guerre, huit directions d'administrations secondaire, qui comprennent, chacune, une province, sauf la huitième qui embrasse les provinces de Namur et de Luxembourg.

A la tête de chaque direction est placé un intendant militaire.

Ces divisions ont été établies par l'arrêté royal du 29 janvier 1874 (2).

17. Il existe des différences caractéristiques entres les diverses catégories de circonscriptions territoriales que nous venons d'énumérer.

Les provinces et les communes, dont l'existence est consacrée par la Constitution elle-même, ont des intérêts régionaux ou locaux qui sont représentés et administrés pas des assemblées électives. Elles ont la capacité de posséder et d'acquérir.

Les circonscriptions territoriales autres

(1) *Pasin.*, 1892, n° 315.
(2) *Journal milit. officiel*, XL, 115.

que les provinces et les communes n'ont ni intérêts propres, ni représentation, et sont dénuées de la personnalité civile.

Les unes intéressent l'exercice des droits politiques ou civils des citoyens. Citons les districts administratifs qui sont, en même temps, districts électoraux, les cantons électoraux, les cantons de milice, les circonscriptions judiciaires. Celles-là ne peuvent être établies ou modifiées que par la législature ou par le Gouvernement agissant en vertu d'une délégation de la législature. Elles sont régies par l'article 2 de la Constitution, qui porte que les sudivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi.

Les autres ont simplement pour objet de faciliter et de régulariser l'exercice des fonctions administratives.

Le Gouvernement a le droit de les établir, de les modifier ou de les supprimer à son gré. L'article 2 de la Constitution ne les concerne pas.

Voy. l'article TERRITOIRE.

DIVORCE.

Voy. les articles MARIAGE, nº 5; — PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, nº 75.

DOMAINE MILITAIRE.

SOMMAIRE.

1. *Consistance du domaine militaire.*
2. *L'autorité militaire a seule la police des dépendances de ce domaine.*
3. *Le domaine militaire est inaliénable.*
4. *Les casernes.*
5. *Du logement des troupes chez l'habitant.*
6. *Le Roi a le pouvoir d'ériger une ville en forteresse.*
7. *Servitudes militaires.*
8. *L'établissement de ces servitudes donne-t-il ouverture à indemnité?*

1. Le domaine militaire comprend les terrains et les bâtiments affectés à des usages militaires, notamment les portes, murs, fossés, remparts de place de guerre et des forteresses.

Tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépendant des fortifications, et tous autres objets faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que lignes, redoutes, batteries, retranchements, digues, écluses, canaux et leurs francs-bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives ou qu'ils en tiennent lieu, sont des propriétés nationales (décret des 8-10 juillet 1791, tit. Ier, art. 13, publié en Belgique).

Est également considéré comme terrain national, dans toutes les places de guerre, le terrain compris entre le pied du talus du rempart et une ligne tracée du côté de la place, à quatre toises du pied du talus. Ce terrain forme la rue du rempart; il est destiné à la circulation de l'artillerie, des troupes et des munitions (art. 15).

2. La conservation de ces propriétés nationales est placée dans les attributions du ministre de la guerre, et l'autorité militaire seule en a la police. Dans aucun cas, dit la loi, les corps administratifs ne pourront en disposer, ni s'immiscer dans leur manutention, sans la participation de cette autorité (art. 13).

Les commandants de l'artillerie et du génie attachés à une forteresse y conservent, tant qu'elle n'est point assiégée, la surveillance et la direction de l'artillerie et des fortifications, et l'administration des travaux qui s'y exécutent d'après les ordres du ministre de la guerre (décret du 24 décembre 1811, tit. II, art. 36).

Ils sont assistés, dans l'accomplissement de cette mission, par les gardes du génie, qui sont des fonctionnaires civils et qui, néanmoins, ressortissent au département de la guerre et relèvent de l'autorité des commandants militaires,

L'organisation des gardes du génie fait l'objet de l'arrêté du 16 avril 1854.

— Dans la garde et la conservation des casernes, comme de tous les établissements militaires en général, l'autorité militaire est absolument indépendante du pouvoir civil (décret des 8-10 juillet 1791, tit. III, art. 14). Voy. l'article BREVETS D'INVENTION, nº 15.

3. Les terrains dépendant des fortifications sont inaliénables aussi longtemps qu'ils conservent leur destination.

Le ministre de la guerre a, néanmoins, la faculté de les donner en location à des particuliers lorsqu'ils sont susceptibles d'être cultivés ou exploités sans inconvénient (loi des 8-10 juillet 1791, tit. Ier, art. 22).

Cette faculté s'étend même à la rue qui longe intérieurement le talus des remparts. L'autorité militaire a le droit d'en disposer comme elle l'entend, d'en interdire l'accès au public, de l'affermer (cass., 11 décembre 1848, *Pasic.*, 1849, I, 98).

4. Les casernes sont les édifices que l'administration dispose et meuble pour le logement des troupes.

« Le logement des gens de guerre », dit Favard de Langlade, « était dans l'origine « une charge de l'habitant. L'histoire est « pleine des vexations qu'ils lui faisaient « éprouver, avant que la solde et le service « régulier des subsistances eussent donné « des bases à la discipline. Beaucoup de « villes firent construire des casernes pour « loger les troupes et se ménager, par ce « moyen, l'exemption des logements de « guerre chez l'habitant. »

L'Assemblée nationale française reconnut que le casernement des troupes est, de sa nature, une charge nationale, et non pas municipale.

Elle décréta que tous les établissements et logements militaires, ainsi que leurs ameublements et ustensiles, seraient désormais considérés comme propriétés nationales et confiés, à ce titre, au ministre de la guerre, pour en assurer la conservation et l'entretien (décret des 8-10 juillet 1791, tit. IV, art. 1er).

Le gouvernement impérial, dans le but de venir en aide au Trésor public, rejeta l'entretien des casernes sur les communes. Le décret du 23 avril 1810 donna aux villes les casernes et autres bâtiments militaires, à la charge de les entretenir.

Cette donation était purement onéreuse, car il fut défendu aux villes de disposer, sans l'autorisation du Gouvernement, d'aucun des bâtiments militaires, et, dans le cas où elles en changeaient la destination, elles demeuraient chargées de pourvoir au logement des troupes qui se trouvaient dans leur enceinte.

L'arrêté-loi du 26 juin 1814 maintint et régularisa le système impérial, en imposant d'une manière générale aux communes l'obligation de fournir les bâtiments, meubles et objets de couchage nécessaires au casernement, sauf répétition à la charge de l'État du loyer des lits occupés par les soldats.

Enfin, la loi du 22 juin 1873 a remis en vigueur les principes consacrés par la loi des 8-10 juillet 1791. Elle a fait du casernement des troupes une charge nationale, en disposant :

« Art. 1er. Les communes cesseront désor- « mais d'être chargées du casernement des « troupes et de fournir les écuries néces- « saires pour les chevaux. »

Cette exonération est subordonnée à la condition que les communes qui, en 1873, subissaient de fait la charge du casernement, céderont gratuitement au domaine :

A. La propriété : 1° des bâtiments ayant appartenu à l'État et qui leur ont été cédés par celui-ci pour le service militaire ; 2° des bâtiments construits par les villes en remplacement d'anciens locaux cédés par l'État et en vue d'affranchir ceux-ci de leur destination ou affectation militaire ; 3° des meubles et ustensiles garnissant les dits bâtiments et appartenant à la catégorie de ceux prévus par le chapitre II du règlement du 30 juin 1814 ;

B. L'usage des bâtiments affectés au service militaire, tels que casernes, écuries, manèges, magasins, etc., qui leur appartiennent à un autre titre, ainsi que l'usage des ustensiles et meubles garnissant les dits bâtiments et appartenant à la catégorie de ceux prévus par le chapitre II du règlement du 30 juin 1814.

L'État a donc récupéré, dans les communes qui ont accepté le régime de la loi du 22 juin 1873, la propriété pleine et entière des casernes dont il leur avait fait donation en 1810 à charge d'entretien.

Quant aux casernes que les communes ont construites ou acquises à titre onéreux, elles en conservent la propriété. Mais, comme ces casernes sont, en vertu de l'arrêté-loi du 26 juin 1814, grevées d'une affectation spéciale, les communes sont tenues d'en céder l'usage à l'État, pour autant qu'elles tiennent à s'affranchir de la charge du casernement.

Elles en recouvreront la libre disposition quand cette affectation aura cessé (loi du 22 juin 1873, art. 3).

— La loi provinciale, article 69, n° 21, impose aux provinces les frais de casernement de la gendarmerie. Cette disposition n'a pas été abrogée par la loi du 22 mars 1873.

5. La loi du 14 août 1887, relative au logement des troupes en marche et en cantonnement, contient les dispositions suivantes :

« Art. 1er. En temps de paix, lorsque les « troupes en marche ou en cantonnement ne « peuvent être logées dans les bâtiments

« affectés au casernement, les habitants sont « tenus de pourvoir au logement, avec ou « sans nourriture, des officiers, sous-officiers « et soldats, et des chevaux de l'armée.

« Il sera payé de ce chef des indemnités « dont le taux sera fixé annuellement par la « loi du budget (1).

« Art. 2. Sont assimilés aux troupes en « marche :

« 1° Les miliciens dirigés sur les chefs-« lieux de province pour être remis à l'auto-« rité militaire;

« 2° Les hommes qui se rendent en congé « ou qui rentrent sous les drapeaux.

« Il est pourvu par l'autorité communale « aux dépenses à faire pour le logement, la « nourriture et, éventuellement, pour le « transport, par chemin de fer, des miliciens « dirigés sur les chefs-lieux de province.

« Ces avances sont remboursées sur état « par le département de la guerre.

« Art. 8. Il ne sera point logé de troupes :

« 1° Dans les maisons où n'habite aucun « homme majeur et dans celles où il se « trouve soit une femme en couches, soit des « personnes atteintes de maladies graves, « soit le corps d'une personne décédée;

« 2° Dans les maisons mal famées;

« 3° Dans les bâtiments où des blessés « auraient été recueillis;

« 4° Chez les indigents.

« Les personnes tombant sous l'applica-« tion des nos 1 et 2 ci-dessus sont tenues de « fournir la prestation en nature ailleurs « que dans leur domicile; à défaut de quoi, « il y sera pourvu à leurs frais par les soins « des Collèges des bourgmestre et éche-« vins. »

L'article 12 de la loi punit d'une amende de 5 à 60 francs le refus de satisfaire à une réquisition régulièrement faite.

Est considéré comme refus, le fait de n'avoir pas fourni la prestation dans les conditions déterminées par la réquisition.

6. Aucune disposition légale ne porte que l'érection d'une ville en place de guerre ne peut avoir lieu en Belgique que par une déclaration expresse et formelle du pouvoir législatif. L'établissement des forteresses entre naturellement dans les attributions du chef du pouvoir exécutif, auquel la Constitution confie la défense extérieure de l'État, en l'investissant du commandement des forces de terre et de mer. Le Roi a donc le pouvoir d'ériger une ville en forteresse (cass., 7 juillet 1848, *Pasic.*, 1849, I, 25).

7. Les terrains environnant les forteresses sont grevés, dans l'intérêt de la défense nationale, d'une servitude que l'arrêté-loi du 4 février 1815 a définie comme suit :

« Il est défendu à toutes personnes de « construire ou reconstruire des maisons ou « des murailles, former des élévations, faire « des caves, creuser des puits ou faire toute « autre excavation dans la distance de « 100 toises ou 1,800 pieds (2), de l'extrémité « du glacis le plus avancé des places forti-« fiées existantes dans la Belgique, sous « peine que tous les dits ouvrages seront « détruits aux frais de ceux qui les auront « faits. »

Un décret en date du 9 décembre 1811, article 3, interdisait non seulement de construire ou reconstruire, mais encore de *réparer* ou *restaurer* les bâtiments et clôtures existant dans le rayon stratégique des places fortes. Cette prohibition trop rigoureuse a été virtuellement abrogée par l'arrêté-loi du 4 février 1815, qui ne la reproduit pas (Bruxelles, 8 décembre 1862, *Pasic.*, 1863, II, 270).

— La servitude dont nous nous occupons ne concerne pas les bâtiments qui existaient avant l'établissement des forteresses. La loi du 28 mars 1870 dispose, en effet : « Art. 3. « Les bâtiments et constructions de toute « espèce qui sont situés dans la zone des « servitudes militaires des forteresses du « pays, *et qui existaient avant l'établissement* « *de ces forteresses*, peuvent être entretenus, « réparés, restaurés et reconstruits dans leur « état actuel sans autorisation préalable du « département de la guerre. »

Elle ne concerne pas non plus les bâtiments qui se trouvent à l'intérieur des villes fortes. Cette question était controversée autrefois. La loi du 28 mars 1870 l'a tranchée dans les termes suivants : « Les propriétés immo-« bilières situées dans l'enceinte d'une ville « fortifiée, en avant d'une citadelle, d'un fort,

(1) Voy. la loi du 23 décembre 1892, contenant le budget du ministère de la guerre, art. 3.

(2) La distance de 100 toises ou 1,800 pieds est égale à 585 mètres.

« château ou réduit faisant système avec « cette enceinte, ne sont pas assujetties aux « servitudes imposées par l'arrêté-loi du « 4 février 1815. »

Aux termes du décret du 8 juillet 1791, titre Ier, article 30, le ministre de la guerre peut autoriser la construction de moulins et autres semblables usines à une distance moindre que celle qui est prohibée par les lois sur la matière, mais à la condition que les dites usines ne seront composées que d'un rez-de-chaussée, et à charge par les propriétaires de ne recevoir aucune indemnité pour démolition en cas de guerre.

Le Gouvernement est, en outre, autorisé à restreindre, par arrêté royal, la largeur de la zone grevée des servitudes militaires, et dans ce cas les propriétaires peuvent y élever des constructions à titre de droit, et non à titre de simple tolérance.

La loi du 28 mars 1870 dispose, à cet égard, ce qui suit : « Lorsqu'il existe dans la zone « réservée d'un lieu fortifié quelconque des « agglomérations d'habitations, il appartient « au Roi de dégrever des servitudes tout ou « partie de ces agglomérations, s'il est re- « connu qu'il n'en résulterait aucun préju- « dice pour la défense de la position.

« Les limites des étendues dégrevées se- « ront tracées sur des plans déposés au secré- « tariat des communes intéressées, et, au be- « soin, indiquées sur le terrain par des bornes « ou des poteaux plantés aux frais de l'État. »

8. L'établissement de la servitude défensive dans le rayon stratégique des places de guerre donne-t-elle droit à une indemnité, soit comme prix d'une expropriation partielle, soit en vertu d'une disposition spéciale des lois sur la matière, soit comme réparation du dommage causé?

Une indemnité est due, sans nul doute, quand des nécessités stratégiques déterminent le gouvernement à supprimer des bâtiments ou des clôtures qui, à l'époque où ils ont été construits, se trouvaient en dehors du rayon de la servitude. On applique, dans ce cas, le principe d'après lequel les propriétés territoriales ne peuvent être sujettes envers la Nation qu'aux contributions publiques établies par la législature et aux sacrifices que peut exiger le bien général, sous la condition d'une juste et préalable indemnité (décret des 28 septembre-6 octobre 1791, tit. Ier, sect. Ire, art. 1er).

Mais l'établissement de la servitude sur un terrain nu ne saurait être assimilé à une expropriation. Le droit de bâtir qu'aurait pu exercer le propriétaire n'était qu'une simple faculté, qui peut lui être interdite pour l'avenir, en vertu de l'article 544 du Code civil, sans qu'un dédommagement lui soit dû (cass., 27 juin 1845, *Pasic.*, 1845, I, 392).

La loi du 2 avril 1873 a reconnu implicitement ces principes, mais elle en a mitigé l'application.

Elle n'a pas décidé d'une manière générale que l'établissement d'une servitude d'utilité publique doit aboutir à l'allocation d'une indemnité.

Mais comme l'établissement des servitudes militaires impose à une catégorie de propriétaires des sacrifices exceptionnels, il a paru équitable de leur accorder les dédommagements compatibles avec les besoins et les charges du Trésor public. En conséquence, cette loi leur a alloué, à titre d'indemnité, un capital nominal de 1,500,000 francs, productif d'un intérêt de 3 p. c. l'an, et ce capital a été réparti entre les intéressés par une commission instituée *ad hoc*.

Une autre loi, en date du 19 août 1893, a également autorisé le ministre des finances à créer des titres de rente 3 p. c., à concurrence d'un capital nominal de 1,500,000 fr., à répartir entre les propriétaires d'immeubles grevés de servitudes militaires par suite de l'établissement des fortifications érigées depuis la loi du 2 avril 1873 (1).

DOMAINE PUBLIC.

SOMMAIRE.

SECTION Ire. — NOTIONS GÉNÉRALES.

1. *L'État possède un domaine privé.*
2. *Notion du domaine public proprement dit.*
3. *L'État est-il propriétaire des biens qui dépendent du domaine public proprement dit?*
4. *Le domaine public est-il susceptible de possession juridique?*

SECTION II. — LE DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT.

5. *Consistance de ce domaine.*
6. *Le domaine de la Couronne.*

(1) L'arrêté d'exécution porte la date du 26 août 1893.

SECTION Ire.

NOTIONS GÉNÉRALES.

1. Certaines choses appartiennent propriétairement à l'État, qui en jouit comme les particuliers jouissent de leurs biens propres.

Ces biens constituent le patrimoine ou domaine privé de l'État.

Tels sont les îles, îlots, atterrissements, qui se forment dans le lit des fleuves ou des rivières navigables ou flottables, et qui appartiennent à l'État s'il n'y a titre ou prescription contraire (Code civ., art. 560).

Tels sont aussi les biens qui ont été affectés à un service d'utilité générale, mais dont l'affectation a cessé. On peut citer, à titre d'exemple, les terrains, les fortifications et les remparts des places qui ne sont plus places de guerre : ils appartiennent à l'État, s'ils n'ont été valablement aliénés, ou si la propriété n'en a pas éte prescrite contre lui (Code civ., art. 541).

Telles sont également les forêts nationales.

En France, la question de savoir si les

forêts nationales sont aliénables et prescriptibles est controversée. La Cour de cassation de France a admis la négative en se fondant sur différentes dispositions légales qui sont résumées dans l'article 12 du décret des 22 novembre-1er décembre 1790, ainsi conçu : « Les grandes masses de bois et forêts nationales demeurent exceptées de la vente et « aliénation des biens nationaux, permise ou « ordonnée par le présent décret et autres « décrets antérieurs » (cass. Fr., 1er juillet 1850, D. P., 1, 260).

Ces dispositions légales n'ont pas été publiées en Belgique. On doit donc décider que les bois et forêts qui appartiennent à l'État belge sont dans le commerce et demeurent aliénables et prescriptibles (1).

2. Le domaine public proprement dit comprend les biens qui sont asservis à des usages publics soit par la nature elle-même, soit par la disposition formelle de la loi. Tels sont les rivages de la mer, les grandes routes et les voies ferrées.

Ces biens sont hors du commerce. L'intérêt politique de leur destination s'oppose à ce qu'ils puissent faire l'objet d'une vente, d'un louage, d'un contrat d'hypothèque, car il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui soient susceptibles d'être l'objet des conventions (Code civ., art. 1128).

Étant inaliénables, ils sont imprescriptibles. Les particuliers ne peuvent, même par la possession trentenaire ou immémoriale, acquérir sur ces biens des droits privatifs qui seraient incompatibles avec leur affectation publique.

3. L'État, la province et la commune sont-ils propriétaires des biens qui dépendent du domaine public?

« Il est certain », dit Loyseau, « que la « vraie propriété des chemins n'appartient « pas au Roi, car on ne peut pas dire qu'ils « soient de son domaine; mais ils sont de la « catégorie des choses qui sont hors de com- « merce; dont, partant, la propriété n'appar- « tient à aucun, mais l'usage est à un chacun, « qui, pour cette cause, sont appelées pu- « bliques; et, par conséquent, la garde « d'icelles appartient au Prince souverain, « non comme icelles étant de son domaine, « mais comme lui étant gardien et conserva- « teur du bien public (2). »

« Le domaine public », dit Blanche « em- « brasse généralement tous les fonds qui, « sans appartenir propriétairement à per- « sonne, ont été civilement consacrés au « service de la société... Cette nature de « biens n'a pas, même dans les mains de « l'État, la qualité de propriétés; l'État les « détient, non comme propriétaire, mais « parce qu'il représente la collection des « individus (3). »

« La puissance publique », dit Serrigny, « a plutôt un droit de garde et de conserva- « tion sur les fleurs et les rivières navigables « qu'un droit de propriété absolu; tandis « qu'elle a sur les choses du domaine de « l'État un droit de propriété privatif et « exclusif (4). »

Ces propositions sont exactes, en ce sens que l'exercice des pouvoirs contenus dans le droit de propriété (*uti, frui, abuti*) est suspendu aussi longtemps que les dépendances du domaine public conservent leur affectation.

Mais quand cette affectation vient à cesser, l'institution générale, provinciale ou communale recouvre la libre disposition de ces biens, preuve évidente qu'ils lui appartiennent propriétairement.

Le législateur a lui-même tranché cette question par des textes précis :

Le décret des 22 novembre-1er décembre 1790 dispose que le domaine public, dans son intégrité et avec ses divers accroissements, appartient à la Nation, et que cette *propriété* est la plus parfaite qu'on puisse concevoir, puisqu'il n'existe aucune autorité supérieure qui puisse la modifier ou la restreindre.

L'article 13, titre Ier, du décret des 8-10 juillet 1790, dont l'article 540 du code civil est le résumé, donne expressément la qualification de *propriétés* de la Nation aux remparts des forteresses, lesquels sont incontestablement des dépendances du domaine public proprement dit.

Le droit de propriété de l'État sur les rivières navigables a été reconnu, sinon par un texte de loi, tout au moins par un rapport

(1) Voy. Demolombe, *Cours de code civil*, V, n° 458.

(2) Loyseau, *des Seigneuries*, chap. IX, n° 75.

(3) Blanche, *Dictionnaire général d'admin.*, v° *Domaine*, n° 687.

(4) Serrigny, *Organisation et compétence administratives*, II, n° 740.

de la Section centrale de la Chambre des représentants, où il est dit : « La Section « centrale pense que les rivières navigables « ou flottables sont la *propriété absolue* de « l'État, et que les conséquences pratiques « qui résultent de cette domanialité sont que « l'administration de ces cours d'eau ne peut « pas être laissée aux provinces et aux com- « munes, et que toutes les dépenses d'entre- « tien, de curage, etc., sont à la charge du « Gouvernement (1). »

La jurisprudence, d'accord avec les textes législatifs, décide que l'État a la propriété de toutes les choses qui font partie du domaine national, sans distinction entre celles qui sont affectées à un usage public et qui, à ce titre, ressortissent au domaine public proprement dit, et celles qui n'ont pas reçu semblable destination (cass., 15 janvier 1880, *Pasic.,* 1880, I, 55).

Il a été jugé, en conséquence :

Que les immeubles affectés au chemin de fer national appartiennent à la Nation, et que l'État seul peut en revendiquer la propriété (cass., 6 décembre 1888, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 38);

Que l'État a pu acquérir par prescription le sol et les accotements d'une route, lorsqu'il l'a possédée pendant trente ans (Liège, 13 novembre 1890, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 228);

Que la commune est propriétaire du sol sur lequel sont établies les voies publiques communales ou qu'elle absorbe, tout au moins, tant que le sol est affecté à cette destination publique, les droits et les obligations du propriétaire (2).

L'institution générale, provinciale ou communale n'a donc pas seulement la garde et la police du domaine public; on peut dire qu'elle en a véritablement la propriété et la possession juridique.

4. Les biens qui dépendent du domaine public échappent à toute appropriation privée, à toute conquête individuelle, par le motif qu'ils sont affectés à l'utilité générale.

Mais ce principe, qui les met à l'abri des usurpations des particuliers, n'est pas susceptible d'être retourné contre l'État lui-même.

Les tribunaux se sont, à mainte reprise, prononcés dans ce sens. Il a été jugé :

A. Que l'État et les communes sont aptes à posséder des biens affectés à un service public et, par conséquent, à en acquérir la propriété par la voie de la prescription (cass., 15 janvier 1880, *Pasic.,* 1880, I, 55);

B. Que la commune est habile à acquérir pour le domaine public, même par prescription; que, partant, elle est recevable à exercer toute action tendant à réprimer le trouble ou l'atteinte portée à sa possession (cass., 23 avril 1880, *Pasic.*, 1880, I, 131);

C. Que la ville de Bruxelles a pu agir en maintenue d'un droit privé de possession sur les digues du canal de Willebroeck (dont elle est propriétaire en vertu d'un octroi de Charles-Quint), bien que ce canal soit affecté à un usage public et soumis, comme tel, au régime de la grande voirie (cass., 18 juillet 1878, *Pasic.*, 1878, I, 361);

D. Qu'un terrain communal dépendant de la voie publique est imprescriptible et, comme tel, ne peut être pour un particulier l'objet d'une possession susceptible de servir de fondement à une action possessoire contre la commune, et que, néanmoins, la commune, troublée dans sa possession, peut prendre la voie de la complainte pour faire cesser ce trouble (3).

SECTION II.

LE DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT.

5. Le domaine de l'État comprend :

A. Des biens meubles;

Aux termes de la loi du 15 mai 1846, article 47, le mobilier de l'État est inventorié. Les inventaires sont déposés aux archives du ministère des finances et de la Cour des comptes, ainsi qu'aux secrétariats des ministères ou des administrations que la chose concerne. Les inventaires doivent être récolés, à la fin de chaque année et à chaque mutation de fonctionnaires responsables, par des agents de l'administration des domaines et en présence d'un commissaire désigné par le Gouvernement.

---

(1) Rapport de MM. De Brouwer de Hogendorp, *Doc. parl.*, 1853-1854, p. 498.

(2) Cass., 15 juin 1882, *Pasic.*, 1882, I, 243, et 1er décembre 1881, *Pasic.*, 1881, 1, 415.

(3) Cass. Fr., 18 août 1842, DEVILLENEUVE, 1842, I, 965; et 31 décembre 1855, IDEM, 1856, I, 209.

B. Des biens immeubles. Telles sont les forêts domaniales;

Les chefs des départements ministériels sont tenus de remettre à la Cour des comptes un tableau détaillé des propriétés de l'État (loi du 15 mai 1846, art. 47).

Les bois domaniaux appartenant à l'État mesuraient, en 1886, une contenance totale de 25,309 hectares, et donnaient un revenu annuel de 628,319 francs (1).

C. Des droits incorporels, savoir des créances à la charge des particuliers, des communes ou des établissements publics, des rentes hypothécaires ou autres, le droit de pêche dans les rivières navigables, le droit de chasse dans les bois domaniaux.

D. Le droit de réclamer les biens vacants et sans maître (Code civ., art. 539; voy. n° 11).

E. Le droit de déshérence (Code civil, art. 768; voy. n° 20).

6 Le domaine de la Couronne est une branche du domaine de l'État. Il se compose des biens et revenus destinés à pourvoir à la splendeur du trône.

Le Roi dispose, à cet effet, d'une somme annuelle qui porte le nom de liste civile.

La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne (Constitution, art. 77).

La liste civile a été fixée par la loi du 25 décembre 1865 à 3,300,000 francs pour la durée du règne de S. M. Léopold II.

En second lieu, le Roi a la disposition des habitations royales, à charge, par la liste civile, de pourvoir à leur entretien et à leur ameublement (même loi).

L'administration de ces domaines rentre dans les attributions de l'intendant de la liste civile.

Toutefois, le Roi doit, pour ce qui concerne ses domaines, être assigné en la personne du procureur du Roi de l'arrondissement. Voy. l'article RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES, n° 13.

D'après les maximes de l'ancien droit français, la personnalité privée du prince s'identifiaient tellement avec sa personnalité politique que ses biens particuliers étaient de plein droit dévolus au domaine public.

(1) *Annuaire statistique de la Belgique*, 17e année, p. 251.

Henri IV essaya, par un édit de 1590, de soustraire ses biens à l'antique loi de réunion. Le Parlement refusa d'enregistrer cet édit. Le Roi céda et revint au principe de la dévolution par un édit de juillet 1607, dont le préambule dit : « La cause la plusjuste de « cette réunion a, pour la plupart, consisté « en ce que nos prédécesseurs se sont dédiés « et consacrés au public, duquel nous ne « voulons rien avoir de distinct et de séparé; « ils ont contracté avec leur couronne une « espèce de mariage communément appelé « saint et politique, par lequel ils l'ont dotée « de toutes les seigneuries qui, à titre parti- « culier, pouvaient leur appartenir. »

La loi des 22 novembre-1er décembre 1790, article 6, a de nouveau consacré cette règle en ces termes : « Les biens particuliers du « prince qui parvient au trône, et ceux qu'il « acquiert pendant son règne, à quelque « titre que ce soit, sont de plein droit et à « l'instant même unis au domaine de la Na- « tion, et l'effet de cette union est perpétuel « et irrévocable. »

Ce texte n'a pas été publié en Belgique, et le principe qu'il énonce est chez nous sans application.

Le Roi peut donc posséder des biens qui sont sa propriété personnelle et qu'il fait administrer comme il l'entend.

Ce domaine privé ne se confond pas avec le domaine de la Couronne.

Mais quand il s'agit d'assigner le Roi, même pour ce qui concerne son domaine privé, l'assignation doit être signifiée au procureur du Roi de l'arrondissement.

7. La loi du 27 décembre 1822 avait confié l'administration des biens domaniaux à un Collège spécial, appelé le Syndicat d'amortissement.

Cette institution ayant cessé d'exister en Belgique depuis 1830, la gestion du domaine a été restituée au ministre des finances, dans les attributions duquel elle rentre par sa nature (arr. du 17 octobre 1830 et du 30 mars 1849).

Elle forme aujourd'hui, sous le titre d'administration de l'enregistrement et des domaines, une des branches de service qui ressortissent au département des finances.

Les cadres de cette administration ont été organisés par les arrêtés royaux du 20 décembre 1862, du 11 décembre 1867, du 31 décembre 1875 et du 15 décembre 1890.

SECTION III.

COMMENT S'ACCROIT LE DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT.

8. L'article 115 de la Constitution dispose que toutes les dépenses de l'État doivent être portées dans les budgets et dans les comptes.

Il en résulte que le Gouvernement ne peut faire aucune dépense sans l'assentiment de la législature, et que cet assentiment lui est nécessaire pour faire des acquisitions, soit mobilières, soit immobilières.

L'autorisation d'acquérir est donnée par une loi spéciale ou résulte implicitement des allocations budgétaires.

9. Aucune loi n'autorise d'une manière générale le Roi à accepter les donations et les legs offerts à l'État.

Une loi spéciale paraît donc nécessaire pour l'acceptation de chaque libéralité.

Lorsque M. De Meester de Ravenstein a offert à l'État la collection d'antiquités qu'il avait amassées en Italie, le Gouvernement n'a accepté ce don que sous la réserve de l'approbation du pouvoir législatif (1).

Dans d'autres circonstances, cette réserve a été jugée inutile. Le Roi a autorisé, à différentes reprises, soit le ministre des finances, soit le ministre de la justice, soit le ministre de l'intérieur, à accepter purement et simplement des donations offertes à l'État ou à des institutions qui dépendent de l'État.

Nous citerons comme exemples :

L'arrêté royal du 4 avril 1878 (donation offerte par le docteur Crocq à l'Académie de médecine);

L'arrêté royal du 22 avril 1878 (donation Jacquet-Baulny);

L'arrêté royal du 1er juillet 1878 (donation d'une collection ethnographique offerte à l'État par le sieur Deville).

—Les dons et legs qui sont faits en faveur des établissements créés et entretenus par l'État, par exemple en faveur de l'Académie royale, sont réputés faits à l'État lui-même, et le Gouvernement peut en autoriser l'acceptation.

Il en est autrement des libéralités qui s'adressent aux institutions fondées par des particuliers, lors même que ces institutions seraient encouragées par le Gouvernement. Nous citerons, comme exemple, la Caisse centrale des artistes, institution privée à laquelle la classe des beaux-arts de l'Académie royale a accordé son patronage, et qui est destinée à assurer des pensions et des secours aux artistes infirmes et à leurs familles. Le règlement de la Caisse des artistes porte qu'elle peut recevoir les dons et legs des particuliers. Cette disposition, bien qu'elle ait été approuvée par un arrêté royal en date du 10 janvier 1849, ne trouve sa justification dans aucune loi. La Caisse des artistes est donc incapable de recevoir les dons et legs qui lui sont offerts (2).

10. Le droit d'aubaine est celui en vertu duquel un État s'empare de la succession d'un étranger mort sur son territoire.

Le droit de détraction est un diminutif du précédent. C'est celui en vertu duquel un État retient une partie de la succession de l'étranger mort sur son territoire.

Ces droits, abolis une première fois par les lois de la République française comme étant contraires aux principes de fraternité qui doivent lier tous les hommes, l'ont été de nouveau et définitivement, en Belgique, par la loi du 26 avril 1865.

11. D'après le droit romain, les choses sans maître devenaient la propriété du premier occupant.

Le régime féodal attribuait les choses sans maître au seigneur haut justicier du lieu où elles avaient été trouvées.

Le décret du 22 novembre 1790 dispose que tous les biens et effets, meubles ou immeubles déclarés vacants et sans maître, appartiennent à la Nation.

Le Code civil, articles 539 et 714, a répété cette disposition dans les termes suivants : « Tous les biens vacants et sans maître « appartiennent au domaine public. — Les « biens qui n'ont pas de maître appartien- « nent à l'État. »

12. Les choses perdues ou épaves ne sont pas des choses sans maître. Elles ont un propriétaire, mais ce propriétaire est inconnu.

---

(1) Arrêté royal du 24 juin 1874, *Pasin.*, 1874, n° 177.

(2) Avis du Comité de législation, du 2 juin 1883. Voyez l'article ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, n° 50.

Le droit de s'approprier les épaves était anciennement, attribué aux seigneurs féodaux.

Ce privilège leur a été enlevé par le décret du 13 avril 1791, titre Ier, article 7.

Aujourd'hui les droits sur les choses perdues dont le maître ne se représente pas sont réglés par des *lois particulières*.

Telle est la disposition de l'article 717 du Code civil.

13. Les lois particulières auxquelles cet article fait allusion sont les suivantes :

Aux termes du décret du 13 août 1810, les ballots, caisses, malles, paquets et tous autres objets, qui auraient été confiés, pour être transportés dans l'intérieur du pays, à des entrepreneurs de roulage ou de messageries, par terre ou par eau, lorsqu'ils n'ont pas été réclamés dans le délai de six mois, à compter du jour de l'arrivée au lieu de leur destination, doivent être vendus par voie d'enchères publiques, à la diligence de la régie de l'enregistrement.

Les dispositions de ce décret sont applicables aux ballots et autres objets transportés par les chemins de fer de l'État ou des sociétés concessionnaires, ainsi qu'aux objets oubliés ou abandonnés dans les stations, les bureaux, les voitures, les salles d'attente et autres dépendances de ces exploitations (loi du 28 février 1860).

14. La loi du 11 germinal an IV (publiée en Belgique le 7 pluviôse an V) attribue à l'État les effets mobiliers déposés dans les greffes des tribunaux à l'occasion de procès civils ou criminels terminés par jugement ou à l'égard desquels l'action est prescrite. Ces objets sont vendus publiquement, et si, dans le délai d'un an, ceux qui s'en prétendent propriétaires n'ont pas réclamé le prix de vente, toute réclamation ultérieure leur est interdite.

15. La loi du 26 août 1822, articles 108 à 117, contient des dispositions analogues en ce qui concerne les marchandises abandonnées en douane ou non acceptées par les consignataires.

16. Le livre IV, titre X, de l'ordonnance française de 1681 sur la marine règle les droits qu'on peut acquérir sur les objets que la mer rejette et sur les plantes et herbages qui croissent sur les rivages de la mer.

Ces dispositions n'ayant pas été publiées en Belgique, il faut s'en référer, pour tout ce qui concerne cette matière, aux anciens édits et placards, aux coutumes et au droit romain.

17. Les fonds et valeurs confiés au service des postes ou encaissés par ce service pour compte de tiers, et les valeurs de toute nature trouvées dans les lettres tombées au rebut, dont la remise n'a pu être faite aux intéressés, sont acquis au Trésor public après un délai de cinq ans à compter du jour du dépôt à la poste (lois du 15 mai 1846, art. 38, et du 30 mai 1879, art. 9). Voy. l'article Poste aux lettres, n° 8.

18. Les épaves pêchées et, en général, les objets trouvés dans les rivières navigables étaient autrefois attribués au domaine public par les articles 16 et 17 du titre XXXI de l'ordonnance des eaux et forêts de 1669.

Mais le titre XXXI a été expressément abrogé par l'article 28 de la loi belge du 19 janvier 1883 sur la pêche fluviale.

Les épaves fluviales sont donc soumises aujourd'hui au droit commun, dont nous parlerons ci après.

19. Dans les cas non prévus par des lois spéciales, à qui appartiennent les choses perdues?

En fait de meubles, la possession vaut titre. La simple possession produit tout l'effet d'un titre de propriété. Telle est la règle.

« Néanmoins, celui qui a perdu une chose « peut la revendiquer pendant trois ans, à « compter du jour de la perte, contre celui « dans les mains duquel il la trouve, sauf à « celui-ci son recours contre celui duquel il « la tient » (Code civ., art. 2279).

En accordant le droit de revendication au propriétaire d'un objet perdu contre celui dans les mains duquel il le trouve, la loi n'a pas en vue l'inventeur lui-même, lequel n'a évidemment pas l'occasion d'exercer un recours contre celui duquel il le tient.

L'inventeur est soumis, pendant trente ans, à une obligation personnelle de restituer, obligation fondée sur l'équité naturelle, qui ne lui permet pas de considérer comme sienne une chose dont il a obtenu la possession par hasard.

L'article 2279 du Code civil vise unique-

ment le tiers acquéreur d'un objet perdu. L'action revendicatoire est recevable contre lui pendant trois ans. Passé ce délai, il est à l'abri de tout recours, à moins que sa mauvaise foi ne soit établie (1).

20. Lorsqu'une personne défunte ne laisse ni parents au degré successible, ni enfants naturels, ni conjoint survivant, sa succession est acquise à l'État (Code civ., art. 768).

L'administration des domaines, qui prétend droit à la succession, est tenue de faire apposer les scellés et de faire faire inventaire dans les formes prescrites pour l'acceptation des successions sous bénéfice d'inventaire (art. 769).

Elle doit demander l'envoi en possession au tribunal de première instance dans le ressort duquel la succession est ouverte (art. 770).

L'État est donc appelé à défaut de tout autre successible. Mais il peut s'abstenir de demander l'envoi en possession de la succession qui lui est dévolue.

Lorsqu'il ne se présente personne pour réclamer une succession, qu'il n'y a pas d'héritier connu, ou que les héritiers connus y ont renoncé, cette succession est réputée vacante (art. 811).

Dans ce cas, un curateur nommé par le tribunal de première instance est chargé de l'administrer et de la liquider.

Le curateur est tenu de verser à la Caisse des dépôts et consignations le numéraire qui se trouve dans la succession, ainsi que les deniers provenant des meubles ou immeubles vendus (art. 813).

Si, plus tard, un héritier se présente, la vacance cesse. Si, au contraire, personne ne se porte héritier du défunt pendant le délai de trente ans qui suit le décès, les deniers provenant de la succession sont acquis au domaine comme biens vacants et sans maître.

21. Les îles, îlots, atterrissements, qui se forment dans le lit des fleuves et des rivières navigables ou flottables, appartiennent à l'État, s'il n'y a titre ou prescription contraire (Code civ., art. 560).

Ces îles et îlots n'entrent dans le domaine de l'État et ne deviennent prescriptibles que lorsqu'ils ont émergé au-dessus du point le plus élevé que puisse atteindre le fleuve sans déborder (Lyon, 19 juillet 1877, D. P., 1878, 2, 254).

Quant aux atterrissements et accroissements qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un fleuve ou d'une rivière, et qu'on appelle alluvions, ils profitent aux propriétaires riverains, soit qu'il s'agisse d'une rivière navigable ou non, à la charge, dans le premier cas, de laisser le marchepied ou chemin de halage, conformément aux règlements (Code civ., art. 556).

22. La confiscation générale est l'attribution de tous les biens d'un condamné au domaine de l'État.

Cette peine injuste, qui était édictée par les anciennes législations toutes les fois qu'il s'agissait d'une accusation de lèse-majesté, de sacrilège ou d'hérésie, et qui avait pour but de frapper les coupables dans leur descendance, a été abolie par l'article 12 de la Constitution belge.

Le Code pénal de 1867 ne prononce plus que des confiscations spéciales. Il dispose, à cet égard, comme suit :

« Art. 42. La confiscation spéciale s'ap-
« plique :

« 1° Aux choses formant l'objet de l'in-
« fraction et à celles qui ont servi ou qui ont
« été destinées à la commettre, quand la
« propriété en appartient au condamné;

« 2° Aux choses qui ont été produites par
« l'infraction.

« Art. 43. La confiscation spéciale sera
« toujours prononcée pour crime ou délit.
« Elle ne sera prononcée pour contravention
« que dans les cas déterminés par la loi. »

SECTION IV.

LES BIENS NATIONAUX.

23. La Nation se divisait anciennement en trois Ordres : la noblesse, le clergé et le tiers état.

Chaque Ordre avait ses privilèges et ses intérêts propres et jouissait d'une représentation distincte aux États provinciaux et généraux.

D'un autre côté, chaque Ordre avait fondé des corporations et des établissements pourvus de dotations spéciales. Chaque Ordre avait donc son patrimoine.

L'Ordre du clergé jouissait des biens im-

(1) Marcotty, *Belgique jud.*, LI, 17.

menses que la piété des fidèles avait donnés aux nombreux établissements ecclésiastiques qui existaient anciennement.

Les biens affectés à l'entretien des Ordres de chevalerie constituaient le patrimoine de la noblesse.

Les biens possédés par les corporations d'arts et métiers formaient la dotation du tiers état.

Pures conceptions de la loi, les Ordres et les corporations qui en dépendaient n'avaient qu'une existence abstraite et artificielle. La loi, qui les avait créés, pouvait aussi les supprimer. Les biens qu'ils détenaient et qui étaient affectés à des services d'utilité publique, appartenaient en réalité à la Nation, qui demeurait libre d'en modifier, à son gré, la destination (1).

L'Assemblée nationale française ayant aboli toute distinction d'Ordres par son décret du 26 octobre 1789, il s'ensuivit que les institutions secondaires qui avaient dépendu des Ordres abolis furent placées, ainsi que leurs biens, sous la haute main de la Nation.

Cette conséquence a été traduite en règle positive de droit public par la Constitution du 3 septembre 1791, titre Ier, alinéa 9, qui porte : « Les biens destinés aux dépenses du « culte et à tous services d'utilité publique « appartiennent à la Nation et sont, dans « tous les temps, à sa disposition. »

Ce principe a été reconnu de tout temps. Il est impossible d'attacher à la propriété des corporations la même inviolabilité qu'à celle des particuliers. La base n'est pas la même; les titres de possession diffèrent entre eux; les uns relèvent du droit public, les autres du droit civil. *Jura collegiorum sunt juris publici*, dit Brunneman, dans son *Commentaire sur les Pandectes*, livre XLVII, p. 393 (*Pasic.*, 1886, I, 124 et 126, en note).

« Le clergé », disait Achille de Harlay, dans ses *Mémoires*, « n'a point de souveraine « autorité temporelle; pour le temporel, il « ne dépend pas moins du Roi que le corps « des nobles ou le tiers état. Suivant les lois « de ce Gouvernement, c'est une suite que le « temporel donné à l'Église dépend de l'État, « comme il en dépendait auparavant. La « souveraine autorité temporelle, en consen- « tant que ce bien soit consacré à des œuvres « de piété, en a changé l'usage; mais elle ne « s'est pas dépouillée du pouvoir souverain « qu'elle avait sur ce temporel, et, par con- « séquent, elle peut en disposer selon que le « bien public le requiert, de la même ma- « nière qu'elle le pouvait avant que l'admi- « nistration en fût confiée aux ecclésias- « tiques, et comme l'État peut changer les « coutumes et les lois qui règlent la disposi- « tion des biens, s'il est à propos de le faire « pour le bien public, par exemple, ordonner « que tous les enfants d'un père partageront « également ses biens, il peut aussi changer « ses applications en d'autres usages qu'il « croit plus utiles. »

Telle est la théorie qui a servi de base aux décrets de l'Assemblée nationale. Elle est rappelée dans une motion faite par Thouret, le 23 octobre 1789, sur les propriétés de la couronne, du clergé et de tous les établissements de mainmorte : « Les corps n'existent « que par la loi; par cette raison, elle a sur « tout ce qui les concerne, et jusque sur leur « existence même, une autorité illimitée. « Les corps n'ont aucun droit réel par leur « nature, puisqu'ils n'ont pas même de nature « propre. Ils ne sont qu'une conception, une « conception abstraite de la loi, qui peut les « faire comme il lui plaît et qui, après les « avoir faits, peut les modifier à son gré. »

Le principe énoncé dans la Constitution du 3 septembre 1791, titre Ier, alinéa 9, bien qu'il n'ait pas été répété textuellement dans les Constitutions subséquentes, a continué de subsister et subsiste aujourd'hui comme en 1789.

C'est pour ce motif que le législateur, en disposant plus tard des biens sur lesquels s'était étendue la mainmise nationale, a eu soin de s'exprimer en des termes indiquant qu'il n'en aliénait pas la propriété. Il a dit, par exemple, qu'il conserve les hospices civils dans la *jouissance* de leurs biens (loi du 15 vendémiaire an v); qu'il met à la *disposition* des évêques les églises non aliénées (loi du 18 germinal an x); qu'il rend à leur *destination* les biens des fabriques non aliénés (arr. du 7 thermidor an xi).

En l'an vii et en l'an viii, on considérait encore les biens des hospices comme nationaux.

On lit dans une dépêche adressée, le 27 nivôse an vii, par le ministre de l'intérieur au ministre de la justice, que les biens des hospices doivent être considérés comme

(1) Voy. l'article Établissements publics, no 8, et l'article Traitements du Clergé.

nationaux, et, comme tels, à l'abri de toute saisie (1).

On lit également dans une circulaire, en date du 2 prairial an VIII, adressée aux préfets par le ministre de l'intérieur, que « les « biens affectés à la dépense des hospices « sont nationaux et qu'ils sont insaisissables « comme toutes les autres propriétés de « l'État (2) ».

Mais déjà en l'an XII, le point de vue auquel se plaçait le Gouvernement s'était modifié. La loi du 8 ventôse an XII dispose, en effet, que les hospices jouiront définitivement, et à titre de propriété incommutable, des biens dont ils étaient en possession provisoire, en exécution de la loi du 16 vendémiaire an V.

24. L'application la plus considérable qu'ait reçue le principe de la mainmise nationale concerne les biens ecclésiastiques.

On entend par biens ecclésiastiques, non seulement les biens que possédait le clergé avant la Révolution française, mais encore tous les biens qui étaient affectés aux services publics administrés par l'Église.

Dans cette catégorie rentraient les biens affectés aux frais du culte, à l'entretien du clergé, au soulagement des pauvres, à l'encouragement de la vie monastique, à l'éducation, au développement des mœurs religieuses, à l'accomplissement des œuvres pies (3).

Le décret du 2 novembre 1789 a disposé à l'égard des biens ecclésiastiques dans les termes suivants :

« L'Assemblée nationale décrète que tous « les biens ecclésiastiques sont à la disposi- « tion de la Nation, à la charge de pourvoir, « d'une manière convenable, aux frais du « culte, à l'entretien de ses ministres et au « soulagement des pauvres. »

Ce décret n'a pas été publié dans les provinces belges. Mais le principe de la mainmise nationale était inhérent à la nation française et l'a suivie partout où elle étendait son empire.

C'est ce que la Convention a proclamé par un décret portant que « l'expropriation qui a « été opérée à l'égard du ci-devant clergé de « France par le décret du 2 novembre 1789, « ne l'a été, à l'égard du ci-devant clergé « des pays réunis depuis au territoire fran- « çais que par les décrets qui ont prononcé « leur réunion; qu'ainsi la date de ces « décrets remplace de plein droit à l'égard « de ces pays celle du 2 novembre 1789 » (décret du 2 prairial an II, publié en Belgique le 7 pluviôse an V).

En fait, les biens ecclésiastiques ont été nationalisés en Belgique. Le 22 vendémiaire an IV, les représentants du peuple en mission ont rendu un arrêté portant que les biens ecclésiastiques ne pourraient dorénavant être vendus, aliénés ou hypothéqués par ceux qui en avaient la détention, et que les biens des corporations ecclésiastiques ne pourraient plus être affermés que par-devant personnes publiques et à l'intervention du domaine ou de ses préposés.

Il faut donc tenir pour certain que la nationalisation des biens ecclésiastiques a produit ses effets en Belgique à partir du 9 vendémiaire an IV, date de la réunion officielle des provinces belges à la France. Voyez l'article BIENS NATIONAUX.

25. La Nation a disposé des biens ecclésiastiques de trois manières principales : une partie de ces biens a été vendue pour subvenir aux besoins du Trésor; une partie a été affectée directement à des usages publics, et une partie a été rendue à son ancienne destination.

26. Les biens du clergé, c'est-à-dire ceux qui formaient la dotation des ministres du culte, ont été aliénés en exécution de l'article 1er du titre Ier de la loi du 28 octobre 1790 (publié en Belgique le 17 ventôse an VI).

Cet arrêté a établi une exception en faveur d'un certain nombre de cures belges. Le Directoire s'est abstenu de faire vendre les biens de celles qui, à la date du 17 ventôse an VI, étaient effectivement desservies par les titulaires.

L'administration de ces biens a été reprise par le domaine, en exécution de la loi du 4 juillet 1881. Voy. l'article CURES.

27. La loi des 28 octobre-5 novembre 1790, en même temps qu'elle ordonnait la vente immédiate des biens du clergé, ajournait

(1) La *Revue de l'admin.* a reproduit le texte entier de cette dépêche, t. XXXIX, p. 234.

(2) DE WATTEVILLE, *Législation charitable*, p. 68.

(3) *Répertoire de l'admin.*, VI, 273 et 277.

la vente des biens des fabriques d'église.

Mais la loi du 13 brumaire an II déclara ensuite que tout l'actif des fabriques d'église faisait partie des propriétés nationales et serait administré et vendu comme les autres biens nationaux.

Tel était l'état de la législation française lors de l'annexion des provinces belges à la France.

Le Directoire exécutif s'est borné, en conséquence, à publier en Belgique la disposition générale qui ordonnait la vente des biens du clergé, mais non la disposition exceptionnelle qui ajournait la vente des biens des fabriques, non plus que la loi qui avait fait cesser cette exception.

Les biens des fabriques d'église ont donc été nationalisés dans notre pays (1).

Ces biens n'ont été vendus qu'en partie, et, après la restauration du culte catholique, l'arrêté du 7 thermidor an XI a disposé comme suit à l'égard de ceux qui étaient encore dans les mains de la Nation :

« Les biens des fabriques non aliénés, ainsi « que les rentes dont elles jouissaient et « dont le transfert n'a pas été fait, sont « rendus à leur destination. »

L'arrêté du 7 thermidor a été pris en vue exclusivement de pourvoir aux frais du culte; telle est la portée que lui ont donnée les autorités chargées de l'exécuter; le ministre des finances Gaudin, notamment, a, dans une lettre en date du 11 juin 1806, expressément déclaré que le Gouvernement n'avait entendu restituer aux fabriques d'église que les biens et rentes disponibles et qui produisaient un revenu à l'État.

L'arrêté du 7 thermidor an XI ne concerne donc :

Ni les édifices où se célèbre le culte;

Ni les tableaux et œuvres d'art qui se trouvaient dans ces édifices en l'an XI;

Ni les cimetières (2).

28. Il est de principe que les biens destinés à des services d'utilité publique appartiennent à la Nation et sont dans tous les temps à sa disposition.

Le Gouvernement peut modifier l'affectation de ces biens suivant les nécessités des différents services publics. Ces changements ne sont pas des aliénations et n'exigent pas l'intervention du pouvoir législatif (3).

L'arrêté du 7 thermidor an XI présente une application de cette règle :

« Les fabriques », disait Portalis, « n'ont « pour objet que l'administration des biens « non aliénés qui appartenaient autrefois « aux œuvres des églises et que Sa Majesté « a bien voulu rendre à leur ancienne destination. Les biens dont il s'agit doivent être « administrés selon les formes communales; « mais ces biens ne sont point à la commune, « puisqu'ils ont été restitués par la Nation « aux églises; ils font partie du domaine « national et ils retourneraient à ce domaine si leur destination actuelle cessait (4). »

« Les fabriques », disait-il encore dans un rapport en date du 10 février 1807, « sont des « établissements publics à qui l'on n'a donné « que pour un objet d'utilité publique; elles « ne sont point, à proprement parler, propriétaires des biens qui leur ont été « restitués; elles n'en ont que l'administration et l'emploi, sous la surveillance du « magistrat; elles gèrent pour l'État et à sa « charge, puisque les revenus qu'elles administrent servent à acquitter une dette de « l'État (5). »

Treilhard a donné le même enseignement que Portalis : « On ne peut », disait-il, « contester aux établissements publics le « droit d'administrer les biens qui leur sont « affectés et d'en jouir; mais l'importante « question de savoir s'ils peuvent être propriétaires a été portée devant l'Assemblée « constituante et jugée par elle. Il a été « décidé que ces sortes de biens appartiennent « à la Nation (6). »

L'arrêté du 7 thermidor an XI n'implique donc pas rétrocession incommutable de la propriété de ces biens au profit de l'Église. C'est une simple affectation à un service public que la Nation a pris à sa charge. Il laisse debout le principe de la mainmise nationale

(1) Arrêté royal du 6 juillet 1822; cass., 28 janvier 1841, *Pasic.*, 1841, I, 196.

(2) Cass., 3 mai 1879, *Pasic.*, 1879, I, 246; Dubois, *Étude sur la propriété des cimetières*, *Belgique jud.*, XXXV, 1425.

(3) C'est en vertu de la même prérogative souveraine que les évêques peuvent, d'après le droit canon, disposer des biens ecclésiastiques, en modifiant leur affectation suivant les besoins ou les convenances du culte. Voy. les exemples cités dans la *Belgique jud.*, XXIII, 728.

(4) Lettre de Portalis au min. des cultes, du 17 avril 1806, *Discours et rapports sur le Concordat*, p. 412.

(5) *Ibid.*, p. 429.

(6) Locré, *Code civil*, IV, 19.

proclamé par les décrets du 2 novembre 1789 et du 2 prairial an II.

29. La loi du 18 germinal an X, article 75, porte : « Les édifices anciennement destinés « au culte catholique, actuellement dans les « mains de la Nation, à raison d'un édifice « par cure et par succursale, seront mis à la « disposition des évêques, par arrêté du « préfet du département. »

Les temples qui ont été, en exécution de cette loi, consacrés au culte, sont demeurés la propriété de la Nation, ou plutôt des communes, à qui la Nation a abandonné cette propriété. Les Cours de cassation de Bruxelles et de Berlin ont résolu la question dans ce sens. Voy. l'article FABRIQUES D'ÉGLISE, nos 62 et suiv.

30. Sous l'ancien régime, les établissements de bienfaisance étaient administrés par le clergé. Leurs biens furent frappés de la mainmise nationale par le décret des 2-4 novembre 1790, et vendus en partie.

Mais, le 16 vendémiaire an V, au lendemain de l'annexion de la Belgique à la France, il intervint une loi qui plaça les hospices sous la surveillance des administrations municipales, en confia la gestion à des commissions composées de cinq membres, et les conserva définitivement dans la jouissance de leurs biens. Voy. no 23.

31. Sous l'ancien régime, l'enseignement public était presque exclusivement entre les mains du clergé. Les biens qui y étaient affectés sont tombés sous la mainmise nationale.

Ils ont été définitivement réunis au domaine par la loi du 5 frimaire an VI.

Ceux de ces biens qui n'étaient pas vendus en 1808 ont été donnés, par l'empereur, à l'Université impériale (décret du 11 décembre 1808).

En 1814, ils ont été repris par le domaine au nom de l'État.

32. Le décret du 24 août 1793 avait mis à la charge de la Nation toutes les dettes des communes, et, d'autre part, elle avait nationalisé tout leur actif jusqu'à concurrence de leurs dettes.

Il fut, en conséquence, ordonné que tous les biens des communes, meubles ou immeubles, seraient régis, administrés et vendus comme les autres biens nationaux, à l'exception seulement des *communaux* proprement dits, dont le partage avait été décrété par la loi du 10 juin 1793, et des objets destinés pour les établissements publics.

Mais, le 9 thermidor an XI, il intervint un arrêté consulaire portant que les communes des neuf départements belges conserveraient leurs biens, à la charge de payer elles-mêmes leurs dettes. Voy. l'article DETTES DES COMMUNES.

Les guerres entreprises par Napoléon ayant épuisé les ressources du Trésor public, on mit à contribution les finances communales pour alléger le déficit.

On commença par rejeter sur les communes certaines dépenses d'intérêt général. Les décrets du 23 avril 1810 et du 9 avril 1811 leur transférèrent la propriété des bâtiments militaires et des bâtiments occupés par les corps administratifs et judiciaires, mais à la charge de supporter les frais de l'entretien de ces édifices.

Finalement, la loi du 20 mars 1813 dépouilla ouvertement les communes de la partie la plus solide de leur patrimoine.

Cette loi attribuait à la Caisse d'amortissement les biens ruraux et les maisons possédés par les communes, lesquelles reçurent en échange une rente sur l'État, proportionnée au revenu net des biens cédés.

L'exécution de cette loi fut arrêtée par les événements survenus en 1814. Elle fut rapportée par l'arrêté-loi du 2 mai 1814.

33. La Révolution française a supprimé les anciens corps ou communautés d'arts et métiers, les compagnies d'archers, arbalétriers, arquebusiers, etc., et elle a réuni leurs biens au domaine public (décrets du 2 mars 1791 et du 24 avril 1793, publiés en Belgique).

SECTION V.

GESTION DES BIENS DOMANIAUX.

34. L'article 537 du Code civil dispose que « les biens qui n'appartiennent pas à « des particuliers sont administrés et ne « peuvent être aliénés que dans les formes « et suivant les règles qui leur sont particu- « lières ».

Nous examinerons successivement les règles spéciales qui sont applicables à la gestion des biens domaniaux.

35. Lorsqu'il y a lieu de faire aux immeubles domaniaux des réparations urgentes, le receveur des domaines y pourvoit directement, sauf à en informer l'administration supérieure.

Les autres réparations ne peuvent être faites qu'en vertu d'une autorisation préalable.

Les marchés qui s'y rapportent doivent, en règle générale, être faits avec concurrence et publicité et à forfait (loi du 15 mai 1846, art. 21).

36. L'administration des domaines ne peut régir par elle-même ou par des préposés aucun des biens nationaux ; elle est tenue de les affermer (décret des 28 octobre-5 novembre 1790, tit. II, art. 1er, publié en Belgique).

Le but de cette prohibition est d'éviter les frais considérables qu'entraîne une régie lorsqu'elle est confiée à des administrateurs qui n'y ont pas un intérêt personnel.

« Les baux des droits incorporels sont « passés pour neuf années ; ceux des autres » biens sont passés pour trois, six ou neuf « années » (art. 15).

Les cahiers des charges des locations des biens domaniaux sont préparés par les receveurs des domaines et arrêtés par l'inspecteur (1).

Les baux sont annoncés un mois d'avance par des publications, de dimanche en dimanche, à la porte des églises paroissiales de la situation des biens et des principales églises les plus voisines, à l'issue de la messe de paroisse, et par des affiches, de quinzaine en quinzaine, aux lieux accoutumés. L'adjudication est indiquée à un jour de marché, avec le lieu et l'heure où elle se fera (décret du 28 octobre 1790, tit. II, art. 13).

Ces locations, de même que les ventes, ont lieu publiquement, en présence du receveur des domaines, par-devant un notaire ou un membre de l'administration communale et le secrétaire (circulaire du 24 mars 1831, art. 51).

Le ministère des notaires est facultatif ; il n'est nullement nécessaire pour la passation des dits baux (décret du 28 octobre 1790, tit. II, art. 14).

Le procès-verbal de l'adjudication est signé par le fonctionnaire qui a présidé à l'opération et par les adjudicataires présents, s'ils savent signer.

Ce procès-verbal est authentique et il emporte exécution parée (2).

« A défaut d'offres suffisantes lors des « mises en location publique, le ministre des « finances peut affermer sur simples sou- « missions » (loi du 16 mars 1886, art. 3).

L'acte par lequel le ministre des finances afferme un bien domanial sur simple soumission est l'équipollent de l'adjudication publique, dont il est la continuation et avec laquelle il se confond. On doit admettre que le ministre imprime à cet acte le caractère authentique et lui communique la force d'exécution parée.

La loi des 28 octobre-5 novembre 1790, après avoir dit que le ministère des notaires n'est nullement nécessaire pour la passation des baux des biens domaniaux, ni pour tous autres actes d'administration, ajoute : « Ces « actes, ainsi que les baux, emporteront « hypothèque et exécution parée. »

L'hypothèque légale ou tacite, qui était autrefois attachée aux baux domaniaux, n'existe plus aujourd'hui (3).

Mais l'État peut encore, pour assurer l'exécution de ces baux, stipuler une hypothèque conventionnelle. Les agents administratifs ont tous les pouvoirs des notaires pour recevoir les baux et les contrats qui intéressent l'État. Donc les actes administratifs peuvent, comme les actes notariés, contenir encore aujourd'hui des stipulations d'hypothèques ; autrement le ministère des notaires deviendrait obligatoire pour l'État (4).

— Le domaine possède un grand nombre de petites parcelles de terrain qu'il n'est guère possible de louer avantageusement, si ce n'est aux propriétaires riverains, et, dans ce cas, les formalités d'une adjudication sont inutiles.

D'autres ne peuvent être louées avec fruit que pour un terme excédant neuf ans. Il en est ainsi quand les locataires se proposent de créer des établissements qui exigent une immobilisation de capitaux, tels que des magasins, des hangars, etc. Dans ce cas

(1) Circulaire du 24 mars 1831, art. 47 et 46, *Pasin.*, 1831, p. 279.

(2) Voy. l'article Exécution des actes de l'autorité publique, no 6.

(3) Voy. l'article Exécution des actes de l'autorité publique, no 6.

(4) Serrigny, *Compétence administrative*, no 811 ; Dufour, *Traité de droit administratif*, V, no 91.

encore l'adjudication publique est sans utilité.

C'est pourquoi la loi du 16 mars 1886 dispose :

« Art. 2. La location d'immeubles doma-
« niaux est permise, de gré à gré, pour un
« terme de trois, six ou neuf années, au pro-
« fit de propriétaires ou d'occupants voisins,
« et pour un terme de dix-huit ans, en vue
« de la création d'établissements industriels
« ou commerciaux. »

— L'exploitation des minerais de fer et des ardoisières dans les propriétés domaniales peut être donnée à bail par adjudication publique pour un terme qui n'excède pas quarante ans (loi du 16 mars 1874, art. unique).

37. Il existe des dispositions spéciales en ce qui concerne les baux des droits incorporels, tels que les droits de bac et autres semblables. Les droits incorporels dépendant des domaines nationaux sont perçus, régis et administrés, pour le compte de la Nation, par les régisseurs chargés de la perception des droits d'enregistrement et par leurs commis ou préposés (décret des 9-20 mars 1791, art. 1er, publié en Belgique).

Cependant les droits incorporels dont la perception serait sujette à de trop grandes difficultés peuvent être mis en ferme (art. 6).

C'est ce qui a lieu, notamment, pour le droit de pêche dans les eaux du domaine.

38. Les revenus des domaines nationaux ne peuvent être payés qu'entre les mains des préposés de l'enregistrement et des domaines (1).

Il s'ensuit que les payements faits à d'autres qu'aux préposés de l'enregistrement et des domaines n'opèrent point la libération des débiteurs.

En cas de retard de la part des débiteurs ou adjudicataires, le directeur de la régie décerne des contraintes qui sont visées par le président du tribunal de première instance de l'arrondissement de la situation des biens, sur la représentation d'un extrait du titre, et mises à exécution sans autre formalité.

La contrainte, visée par le président, emporte exécution parée comme un acte notarié ou un jugement. Le débiteur ne peut se soustraire aux mesures d'exécution qu'en formant opposition devant le juge compétent.

La contrainte présente non seulement les caractères d'un jugement par défaut, mais encore ceux d'un exploit d'assignation.

Elle doit être libellée comme une assignation et signifiée à personne ou à domicile, conformément aux dispositions de l'article 68 du Code de procédure civile.

Cette signification interrompt la prescription, à l'instar d'une véritable assignation.

La loi n'a investi que la régie des domaines et de l'enregistrement du droit d'user de la voie de la contrainte et seulement pour assurer la rentrée des deniers de l'État.

Les administrations communales et les commissions hospitalières demeurent soumises au principe général qui ne permet de procéder aux voies d'exécution forcée qu'aux créanciers munis d'un acte notarié ou d'un jugement (Bruxelles, 26 mai 1810).

39. Les lois françaises avaient confié l'exercice des actions qui intéressent le domaine aux commissaires du pouvoir exécutif auprès des administrations départementales, et, plus tard, aux préfets.

Sous le Gouvernement des Pays-Bas, ces actions étaient exercées par le président du syndicat d'amortissement (loi du 27 décembre 1822, art. 3).

Depuis 1830, elles sont exercées à la requête du ministre des finances et à la diligence du directeur de l'enregistrement ou de l'inspecteur forestier (arrêtés du 17 octobre 1830 et du 17 janvier 1831).

— Nous avons dit précédemment que lorsqu'il s'agit d'opérer la perception des revenus domaniaux, le premier acte de poursuite consiste en une contrainte que décerne le receveur et qui est visée par le président du tribunal de première instance.

L'exécution de la contrainte ne peut être interrompue que par une opposition formée par le redevable, avec assignation devant le juge de paix, si le montant du litige n'excède pas 300 francs, et devant le tribunal de première instance, s'il dépasse ce taux. Voyez l'article Impôts, n° 138.

L'instruction des instances qui ont pour objet les perceptions confiées à la régie de l'enregistrement et des domaines, se faisait autrefois par simples mémoires respective-

(1) Loi du 19 août 1791, art. 4, publié en Belgique, le 30 vendémiaire an v.

ment signifiés, sans plaidoiries (loi du 27 ventôse an IX, art. 17).

On a reconnu qu'il est injuste de priver le plaideur qui lutte contre l'État des garanties résultant d'un débat oral, public et contradictoire.

C'est pourquoi la loi du 23 février 1870 a soumis la Régie au droit commun en matière de procédure. Les causes qui s'instruisaient anciennement par écrit, sont désormais jugées suivant les règles de la procédure orale ordinaire.

Le ministère des avoués est devenu obligatoire dans les matières fiscales, comme il l'est dans les autres matières.

— La loi du 28 pluviôse an VIII, article 4, chargeait les Conseils de préfecture de prononcer sur le contentieux des domaines nationaux.

Lorsqu'il s'agissait d'interpréter et d'appliquer les contrats d'adjudication de biens nationaux, la connaissance des contestations était dévolue aux Conseils de préfecture, et non à l'autorité judiciaire.

Aujourd'hui les tribunaux ordinaires connaissent seuls, à l'exclusion des tribunaux administratifs, des questions de propriété, même quand elles se rattachent à la vente d'un bien domanial.

Cette règle est d'ordre public. Toute clause des cahiers des charges tendant à faire juger administrativement les contestations qui surgissent entre l'État et les fermiers ou adjudicataires du domaine, serait nulle et inopérante. Voy. l'article COMPÉTENCE, n° 25.

40. Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent. Ils peuvent les aliéner et, d'autre part, ces biens sont affectés à l'acquittement de leurs obligations. Quiconque est obligé personnellement est tenu de remplir ses engagements sur tous ses biens mobiliers ou immobiliers, présents et à venir (loi du 16 décembre 1851, art. 7).

Tout créancier porteur d'un jugement rendu contre un particulier a donc le droit d'exécuter ce jugement en saisissant et en vendant les biens meubles et immeubles de son débiteur.

Les voies d'exécution forcée sont-elles également permises à l'égard des biens meubles et immeubles qui appartiennent à l'État ?

Le Code civil, article 537, les interdit implicitement en disposant que « les biens « qui n'appartiennent point à des particu- « liers sont administrés et ne peuvent être « aliénés que dans les formes et suivant les « règles qui leur sont particulières ».

Il existe donc des règles spéciales concernant l'aliénation des biens appartenant à l'État, aux provinces, aux communes et aux établissements publics.

Ces règles sont les suivantes :

En premier lieu, toutes les recettes et dépenses de l'État, ce qui comprend les produits du domaine, doivent être portées au budget et dans les comptes et reçoivent ainsi une destination publique (Constitution, art. 115).

En second lieu, toutes les dépenses de l'État doivent être autorisées par la loi du budget et acquittées au moyen des crédits qui y figurent (art. 115 et 116).

Les biens et revenus de l'État ayant une destination d'utilité publique qui est réglée par la loi elle-même, le Gouvernement ne peut satisfaire à ses engagements que dans les limites tracées par les allocations budgétaires.

Il s'ensuit que les voies d'exécution forcée ne sont pas ouvertes contre l'État. Ses créanciers ne peuvent obtenir payement qu'autant que les fonds nécessaires à cet effet sont portés au budget des dépenses.

41. Les biens qui forment le domaine de l'État proprement dit demeurent dans le commerce et sont susceptibles d'aliénation.

L'aliénation des immeubles domaniaux ne peut s'opérer qu'en vertu d'une loi (loi des 22 novembre-1er décembre 1790, art. 8, publiée en Belgique).

Néanmoins le Gouvernement est autorisé, d'une manière générale, à aliéner :

A. Par la voie d'adjudication publique, soit partiellement, soit en bloc, les immeubles de toute nature, autres que des bois, dont la valeur estimative ne dépasse pas 50,000 francs ;

B. Par échange ou vente de gré à gré, les parcelles de toute nature, autres que des bois, dont la valeur estimative n'excède pas 5,000 francs.

Les projets d'actes d'échange ou de vente de gré à gré sont insérés, au moins un mois avant la passation de l'acte, au *Moniteur belge*. Un exemplaire de cette publication

est envoyé aux propriétaires des parcelles contiguës à celles à aliéner par l'État (loi du 16 mars 1886, art. 1er).

— Quant aux objets mobiliers, chaque ministre a la faculté, lorsqu'ils sont hors d'usage, de les faire vendre par les receveurs du domaine, dans les formes prescrites par les règlements sur la matière. La vente doit avoir lieu publiquement (loi du 15 mai 1846, art. 16; arr. roy. du 25 janvier 1826 et du 7 juillet 1827).

42. Le Code civil dispose :

« Art. 538. Les chemins, routes et rues à « la charge de l'État, les fleuves et rivières « navigables ou flottables, les rivages, lais « et relais de la mer, les ports, les havres, « les rades, et généralement toutes les por- « tions du territoire français qui ne sont pas « susceptibles d'une propriété privée, sont « considérés comme des dépendances du « domaine public.

« Art. 540. Les portes, murs, fossés, rem- « parts des places de guerre et des forte- « resses, font aussi partie du domaine pu- « blic. »

L'article 538 est exemplatif, et non limitatif, puisqu'il range parmi les dépendances du domaine public toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée.

Les chemins de fer, même quand ils sont concédés à des compagnies, font partie intégrante du domaine public.

Le terrain domanial comprend non seulement l'espace compris entre les barres de fer parallèles sur lesquelles circulent les convois, mais, en outre, tous les terrains qui se trouvent entre ces barres et les propriétés riveraines, tels que les talus des remblais et les berges des déblais.

Les stations ou gares et leurs dépendances, hangars et magasins font aussi partie du domaine public.

— On s'accorde généralement à ranger les cimetières au nombre des dépendances du domaine public communal (cass., 27 décembre 1888, *Pasic.*, 1889, I, 77).

— Les chemins vicinaux, les places et les rues soumises au régime de la voirie urbaine échappent également, à cause de leur destination, à toute appropriation privée et constituent des dépendances du domaine public.

Quant au lit des rivières non navigables, voyez l'article COURS D'EAU NON NAVIGABLES, no 1.

En ce qui concerne les lais et relais de la mer, voyez l'article RIVAGES DE LA MER, no 1.

43. Les dépendances du domaine public sont hors du commerce aussi longtemps qu'elles conservent leur destination.

Étant hors du commerce, elles sont inaliénables et, par voie de conséquence, imprescriptibles.

Le sous-sol de la voirie est aussi inaliénable que sa surface, en tant qu'il est destiné à des usages et services publics, tels que les canalisations pour les égouts, pour l'eau alimentaire, pour le gaz, etc. C'est précisément à raison de ces affectations publiques qu'il échappe à toute possession privée : « Entre- « prises qui se font dessus ou dessous les « voies publiques ne se prescrivent ja- « mais (1). »

Ces sortes d'entreprises revêtent, la plupart du temps, le caractère d'un délit ou d'une contravention et donnent lieu à l'application d'une peine.

Or, l'action publique résultant d'un délit ou d'une contravention est prescrite après l'expiration des délais fixés par la loi du 17 avril 1878, articles 20 et suivants.

Quant à l'action en suppression des travaux illicites pratiqués sur ou sous la voie publique, elle n'est pas susceptible de prescription.

Cette action a pour base, non pas le fait délictueux à l'occasion duquel elle a pris naissance, mais bien la règle de l'inaliénabilité du domaine public. Elle est imprescriptible par application du principe énoncé à l'article 2226 du Code civil. Elle n'est pas régie par le chapitre IV de la loi du 17 avril 1878, d'après lequel l'action publique et l'action civile résultant d'une infraction à la loi pénale s'éteignent simultanément par l'effet de la prescription (cass., 4 juillet 1889, *Pasic.*, 1889, I, 269).

44. Les biens dépendant du domaine public ne sont pas susceptibles d'être grevés de servitudes au profit des particuliers. Cependant, il peut exister sur ces biens des droits réels réservés par les anciens propriétaires

(1) LOISEL, *Institutes coutum.*, LV, t. III, max. 23; Bruxelles, 16 avril 1887, *Pasic.*, 1887, II, 268.

du sol avant toute affectation à l'usage public, par exemple, le droit d'avoir une cave sous la voie publique, la propriété d'un emplacement dans un cimetière, etc. Des réserves de ce genre sont valables et laissent subsister de véritables droits réels privés.

Il a été jugé notamment que quand les eaux d'un fonds s'écoulent naturellement dans le contre-fossé d'une fortification, et qu'il est prouvé que cet état de choses est aussi ancien que l'établissement de la forteresse, celle-ci est grevée d'une véritable servitude. Les fonds inférieurs sont, en effet, assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué, et cette servitude légale doit être maintenue et respectée lorsqu'elle préexiste à l'incorporation du fonds servant dans le domaine public (Bruxelles, 2 février 1882, *Journ. des trib.*, 2 mars 1882).

Il a été jugé également que le vendeur d'un terrain nécessaire à l'établissement d'un chemin de fer peut valablement se réserver un droit de passage et un droit de jour sur la parcelle vendue. Cette stipulation est licite même vis-à-vis du domaine public et a pour effet de retenir dans le domaine du cédant tout ce qu'il déclare ne pas vouloir aliéner (cass., 15 mai 1874, *Pasic.*, 1874, I, 209, et 25 juillet 1889, *Pasic.*, 1889, I, 294).

— Les chemins et les routes sont hors du commerce tant qu'ils sont affectés à l'usage public. Nul ne peut acquérir sur les chemins publics, ni par convention, ni par prescription, un droit privé qui fasse obstacle à cet usage ou qui porte atteinte au droit que possède l'administration de le régler et de le modifier en tout temps, d'après les besoins et l'intérêt de la généralité des citoyens (cass., 26 décembre 1890, *Pasic.*, 1891, I, 31).

Cependant l'administration peut concéder à des particuliers, sur ce domaine, en respectant son affectation à l'usage public, certains privilèges personnels. Ces droits sont précaires, en ce sens qu'ils demeurent subordonnés à l'intérêt général et qu'ils peuvent toujours être retirés aux concessionnaires, pour des nécessités d'ordre et de police, sauf indemnité, s'il y a lieu, d'après les conventions (Bruxelles, 16 avril 1887, *Pasic.*, 1887, II, 268). Voy. l'article CONCESSION.

Il a été jugé, par exemple, que si les digues du canal de navigation de Bruxelles au Rupel, digues qui font partie du domaine public municipal, ne peuvent être l'objet d'une aliénation ou être soumises à des servitudes, il appartient néanmoins à l'autorité publique, représentée par le Collège échevinal de Bruxelles, d'accorder aux riverains des permissions ou tolérances qui laissent intactes la destination du canal et de ses dépendances, et notamment de leur concéder, à titre purement précaire et révocable, des accès et des vues sur cette digue (cass., 17 juillet 1884, *Pasic.*, 1884, I, 275).

— Les dépendances du domaine public proprement dit ne sont pas non plus susceptibles d'être données en location, car il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent être l'objet des conventions (Code civ., art. 1128).

48. Le domaine public est affecté par sa destination à l'usage de tous. Nul ne peut, par une appropriation privée, entreprendre sur ses dépendances.

Quiconque par son fait, volontaire ou non, obstrue la voie publique ou toute autre dépendance du domaine public, est tenu de faire disparaître la cause de l'encombrement. Il en est tenu par cela seul qu'il a la possession ou la disposition de la chose qui paralyse l'usage commun du bien affecté à l'usage de la collectivité sociale.

L'autorité administrative a le droit et le devoir de rétablir d'office la circulation publique si le propriétaire de l'épave reste dans l'inaction. Les frais d'enlèvement sont à la charge de ce dernier, quand même aucune faute ne pourrait lui être reprochée.

Quand, par exemple, un navire chassé par l'ouragan échoue à l'entrée d'un port, quand un bateau sombre dans un canal, le propriétaire de l'épave est tenu de l'extraire ou de l'enlever. Tout au moins doit-il supporter les frais de ce travail quand l'administration y a procédé elle-même. L'obligation de relever le navire sombré ou de payer les frais de relèvement incombe, comme mesure de police, au propriétaire de l'épave, à raison de sa qualité de propriétaire.

La force majeure le met à l'abri d'une action en dommages et intérêts, mais ne le dispense pas du devoir de restituer la voie publique à la libre circulation.

Peut-il au moins, en abandonnant la propriété du navire ou de l'épave, s'exonérer de l'obligation de faire cesser l'atteinte apportée par sa chose à l'intégrité du domaine

public? Aucune disposition légale n'autorise ce mode de libération (1).

46. L'article 538 n'énumère que des terrains non bâtis qui, par leur nature même, sont affectés directement à l'usage du public.

Les édifices ne remplissent pas généralement cette condition, même quand ils sont employés pour un service public.

Les églises sont affectées à l'usage du public, aux termes du décret du 18 mai 1806, portant qu'elles sont ouvertes gratuitement au public. C'est pourquoi elles sont hors du commerce (cass., 3 février 1860, *Pasic.*, 1860, I, 121).

Le caractère de domanialité s'applique non seulement aux temples, mais encore à leurs dépendances, telles que les sacristies et les chapelles ou annexes consacrées au culte. Il en est autrement des bâtisses accessoires qui sont étrangères à cette destination et qui auraient été appliquées contre les murs extérieurs des églises (2).

Les terrains compris entre les contreforts d'une église n'en sont pas non plus les dépendances nécessaires. Un particulier peut en acquérir la propriété tant par titre que par prescription (3).

— Les musées sont accessibles au public aux heures fixées par les règlements. On doit les ranger au nombre des biens hors du commerce.

— Les établissements et logements militaires, les terrains et emplacements militaires, tels que esplanades, manèges, polygones, etc., sont confiés au ministre de la guerre, pour en assurer la conservation et l'entretien. Ils ne font partie des propriétés nationales inaliénables que quand le ministre les a désaffectés (décret des 8-10 juillet 1791, tit. IV, art. 1er et 2).

Jusqu'à ce moment, ils sont hors du commerce.

Les hôpitaux militaires dépendent donc du domaine public proprement dit (4).

Il en est de même des casernes (Bruxelles, 7 février 1884, *Pasic.*, 1884, II, 171).

Les édifices qu'un texte de loi n'a pas expressément rangés au nombre des dépendances du domaine public inaliénable, et qui néanmoins sont affectés à un service public, général, provincial ou communal, sont-ils hors du commerce?

A supposer que ces édifices dépendent du domaine public, ils ne peuvent être grevés de servitudes ni par titre ni par prescription, à moins que la servitude n'ait été établie à une époque antérieure à l'affectation au service public.

Et, d'un autre côté, ils sont, dans cette hypothèse, soustraits à l'application de l'article 661 du Code civil, qui autorise une espèce d'expropriation pour cause d'utilité privée, en disposant que tout propriétaire joignant un mur a la faculté de le rendre mitoyen en remboursant au maître du mur la moitié de sa valeur (5).

Nombre d'auteurs classent dans le domaine public, non seulement les choses qui sont livrées à l'usage du public (*res quæ sunt in usu publico*), mais encore les choses qui, sans être abandonnées à l'usage de tous, sont affectées directement et en elles-mêmes à un service d'utilité générale, par exemple les palais royaux, le palais de la Nation, les bâtiments occupés par les ministres et par leurs bureaux, etc. (6).

Il importe peu, dit à ce sujet M. Lamache, que le service public auquel l'autorité compétente a affecté un immeuble national, départemental ou communal, soit le service de la voirie, le service de la navigation, ou bien le service de la guerre, des cultes, de l'instruction publique, de la justice; dans tous les cas, son affectation à l'utilité générale le tient en dehors du domaine privé de l'État, du département ou de la commune, et le place sous la règle tutélaire de l'imprescriptibilité (7).

Une autre opinion, qui tend à s'accréditer, distingue entre les édifices affectés à l'usage

(1) Cass., 9 juillet 1891, *Pasic.*, 1891, I, 202; Conseil d'État de France, 28 mai 1880, *Recueil des décisions sur les matières ressortissant au département des travaux publics de Belgique*, p. 238.

(2) Gaudry, *Traité du domaine public*, n° 270.

(3) Cass. Fr., 7 novembre 1860, Devilleneuve, 1860, 1, 353.

(4) Bruxelles, 18 juin 1890, *Pasic.*, 1890, II, 373; cass., 23 février 1893, *Pasic.*, 1893, 1, 105.

(5) L'article 661 du Code Napoléon ne paraît pas pouvoir être invoqué contre les communes à l'égard de leurs églises, de leurs cimetières et de leurs mairies (décision min. rapportée par Chauveau, *Journal de droit administratif*, X, p. 479.

(6) C'est le sentiment de Toullier, de Mourlon, d'Aubry et Rau, de Bressoles, de Troplong, de Bourbeau, de Dareste, de Foucart, de Gaudry. Voy. Ducrocq, *Traité des édifices publics*, nos 18 et suiv.

(7) *Revue critique de législation*, XXVII, 19.

du public et ceux qui sont simplement affectés à un service public.

Quand une dépendance quelconque du domaine public est livrée par la loi à l'usage de la collectivité sociale, telle qu'un chemin un port, une fontaine, un abreuvoir, nul ne peut prétendre y exercer aucun droit privatif; la chose n'est pas susceptible d'une propriété privée, et l'article 2226 du Code civil la protége contre toute conquête individuelle.

Mais il en est autrement des édifices qui sont simplement consacrés à un service public ou administratif, sans être affecté à un usage public. L'accès qu'y a le public, dans une mesure restreinte, ne saurait être confondu avec la faculté, accordée à tout membre de la cité, d'user directement de certaines dépendances du domaine (1).

On fait valoir à l'appui de ce système qu'une chose domaniale ne peut faire partie du domaine public, être inaliénable et imprescriptible, qu'en vertu d'un texte de loi général ou spécial (2).

On doit donc, à défaut d'un texte qui attribuerait au domaine public les bâtiments affectés à un service public, les classer tous, en principe, dans le domaine privé de l'État, de la province ou de la commune. On ne peut exclure de cette règle générale que les bâtiments investis, par un texte spécial, de la domanialité publique (3).

Dans ce système on classe dans le domaine privé de l'État de la province ou de la commune, les hôtels de ville et les maisons communales, les hôtels des ministres et, généralement, tous les bâtiments destinés à un service public, tels que les palais de justice, les prisons, les édifices affectés au service des administrations publiques, les écoles, les théâtres, etc. (4).

Il a été jugé, conformément à cette doctrine:

Que les maisons d'école communales n'étant pas indistinctement à l'usage de tous, ni classées par aucun texte au nombre des choses hors du commerce, sont susceptibles de possession et de prescription (cass. 12 juillet 1878, *Pasic.*, 1878, I, 348);

Qu'un hôtel de préfecture ne rentre pas dans la catégorie des édifices publics placés hors du commerce, et que, par conséquent, les voisins peuvent acquérir la mitoyenneté d'un mur servant d'enceinte à un hôtel de cette nature (Cour de Paris, 18 février 1854, journal *le Droit* du 25 février);

Que les presbytères ne sont pas imprescriptibles, attendu qu'ils sont affectés au logement des curés et desservants et réservés à leur usage particulier. Ce logement leur a été accordé à titre de subsistance et d'aliments suivant l'expression de Portalis. Il s'ensuit que les presbytères n'étant pas affectés à un usage commun et public, sont susceptibles de prescription (cass., 28 mars 1878, *Pasic.*, 1878, I, 149-170).

La controverse relative à la domanialité des édifices publics n'offre guère qu'un intérêt théorique. L'article 526 du Code pénal, qui commine des peines contre quiconque aura mutilé ou dégradé des monuments ou autres objets destinés à l'utilité publique, protège très efficacement les édifices affectés à un service public contre les entreprises des particuliers. Ces entreprises se manifestent presque toujours sous la forme de dégradations et constituent des délits qualifiés qui ne sauraient servir de base à la prescription acquisitive (5).

47. Les objets mobiliers qui appartiennent à l'État ou aux communes sont dans le commerce. Voilà la règle.

Toutefois, ceux qui sont placés dans un monument qui, par sa nature, est hors du commerce et qui a été spécialement créé pour les recevoir, sont inaliénables et imprescriptibles comme le monument dont ils font, en quelque sorte, partie intégrante. Tels sont les tableaux qui se trouvent dans les musées publics, les livres et les gravures déposés dans les bibliothèques publiques. La Cour de Paris a jugé « que les ouvrages, « manuscrits, plans, autographes et autres « objets précieux faisant partie de la Biblio- « thèque royale sont inaliénables et impres- « criptibles, comme appartenant au domaine « public (6). »

(1) Conclusions de M. l'avocat général Mesdach de ter Kiele, *Pasic.*, 1878, I, 151.

(2) Wodon, *Traité des choses publiques*, n° 94.

(3) Ducrocq, *Traité des édifices publics*, nos 47, 65 et 67.

(4) De Brouckere et Tielemans, *Rép. de l'admin.*, v° *Domaine*, p. 378.

C'est dans ce sens que se prononcent Delvincourt, Macarel et Boulatignier, Dalloz, Maurice Block, Proudhon, Batbie, Chauveau, Laferrière et Ducrocq. Voy. Ducrocq. *Traité des édifices publics*, nos 28 et suiv.

(5) Ducrocq, *Traité des édifices publics*, nos 15 et 16.

(6) Paris, 3 janvier 1846, Sirey, 1847, II, 77

Les tableaux qui étaient placés dans les églises rendues au culte en vertu de la loi du 18 germinal an x, sont les accessoires de ces églises et sont, comme elles, inaliénables et imprescriptibles. Il faudrait une loi pour en autoriser l'aliénation (cass., 11 novembre 1886, *Pasic.*, 1886, I, 401).

48. Les archives nationales, provinciales et communales sont hors du commerce, inaliénables et imprescriptibles. Voy. l'article ARCHIVES.

49. Certaines portions du domaine public sont spécialement affectées à l'usage et à l'utilité des provinces et des communes.

Les lois en ont délégué l'administration aux autorités locales. Citons notamment :

Le décret du 22 décembre 1789, section III, article 1er, qui porte que les administrations départementales sont chargées, sous l'autorité et l'inspection du Roi, de la conservation des rivières, chemins et autres choses communes ;

La loi du 10 avril 1841, article 32, qui autorise les Conseils provinciaux à régler la police des chemins vicinaux;

La loi du 7 mai 1877, qui confie aux autorités provinciales l'entretien et la police des cours d'eau non navigables;

Le décret du 14 décembre 1789, article 50, qui range au nombre des fonctions propres au pouvoir municipal l'administration des établissements qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont la commune est composée.

Les dépendances du domaine public qui sont administrées par les provinces ou les communes constituent ce qu'on appelle le domaine public provincial ou communal. La province et la commune en retirent un avantage particulier, et, néanmoins, ne les possèdent pas propriétairement comme les biens qui relèvent de leur domaine privé (1).

Citons, à titre d'exemple, le Parc de Bruxelles :

Le 12 frimaire an VI, le Conseil des Cinq-Cents a voté la résolution suivante :

« L'administration du Parc de Bruxelles « est remise à la commune de ce nom, à la « charge par elle de l'entretenir et de sup- « porter les frais de son entretien. »

(1) PROUDHON, *Traité du domaine public*, n° 330.

Il suit de ce texte que le Parc de Bruxelles fait partie du domaine public municipal. La ville de Bruxelles en a l'administration. Mais le décret voté par le Conseil des Cinq-Cents est muet en ce qui concerne la question de propriété.

La subdivision du domaine public en domaine national, provincial et communal n'a qu'une importance secondaire. Toutes les dépendances du domaine public, aussi longtemps que leur affectation subsiste, sont au service de tous les citoyens, de quelque part qu'ils viennent, en quelque lieu qu'ils habitent (2). Ainsi le domaine public est un, et tous les biens qui le composent sont régis par des principes uniformes.

L'État, la province et la commune possèdent seuls les pouvoirs publics nécessaires au gouvernement des choses qui dépendent du domaine public.

Les établissements publics ne sont institués qu'en vue de l'administration économique des biens dont les revenus alimentent le culte, la charité et l'enseignement publics. Ils n'ont pas un domaine public, car ils ne sont pas investis des pouvoirs indispensables à l'administration des choses destinées à des services publics (3).

DOMICILE (INVIOLABILITÉ DU).

L'inviolabilité du domicile est un corollaire de la liberté individuelle : « Le domicile « est inviolable; aucune visite domiciliaire « ne peut avoir lieu que dans les cas prévus « par la loi et dans la forme qu'elle prescrit » (Constitution, art. 10).

Ce principe trouve sa sanction dans l'article 148 du code pénal, ainsi conçu :

« Tout fonctionnaire de l'ordre administra- « tif ou judiciaire, tout officier de justice ou « de police, tout commandant ou agent de la « force publique, qui, agissant en cette « qualité, se sera introduit dans le domicile « d'un habitant contre le gré de celui-ci, « hors les cas prévus et sans les formalités « prescrites par la loi, sera puni d'un empri- « sonnement de huit jours à six mois et d'une « amende de 26 à 200 francs. »

En cas de crime flagrant, le procureur du

(2) Voy. les conclusions de M. Leclercq, procureur général, *Pasic.*, 1867, I, 130.

(3) *Rép. de l'admin.*, v° *Fabriques d'église*, p. 290; WODON, *Traité des choses publiques*, n° 16.

Roi, le juge de paix, les officiers de gendarmerie, les commissaires de police, les bourgmestres, en un mot tous les officiers de police judiciaire, sont investis par les articles 32, 49 et 50 du Code d'instruction criminelle du droit de procéder à des perquisitions ou visites domiciliaires, à l'effet de saisir les pièces de conviction. Ils peuvent agir sans réquisition du juge d'instruction.

Le même droit leur appartient lorsque, s'agissant d'un crime ou délit, même non flagrant, commis dans l'intérieur d'une maison, le chef de cette maison les requiert de le constater (Code d'inst. crim., art. 46 et 49).

Hors le cas de crime flagrant il n'appartient qu'au juge d'instruction ou à un officier de police judiciaire délégué par lui de pénétrer dans le domicile d'un citoyen, contre le gré de celui-ci, pour y faire des perquisitions.

La jurisprudence avait interprété l'article 87 du code d'instruction criminelle, qui consacre cette prérogative, en ce sens qu'il est permis au juge d'instruction de déléguer son droit de perquisition à tout officier de police judiciaire. Elle admettait même que le fonctionnaire délégué peut faire, à son tour, une subdélégation (Bruxelles, 2 novembre 1859, *Belgique jud.*, XVIII, 106).

Pour remédier aux abus que cette latitude engendrait lorsque les perquisitions portent sur ce que les citoyens ont de plus intime, de plus personnel, lorsqu'elles ont pour objet la saisie de documents, de papiers et de titres, la loi du 20 avril 1874, article 24, a disposé :

« Le juge d'instruction ne pourra, dans « son arrondissement, déléguer, pour procé« der à la perquisition et à la saisie de « papiers, titres ou documents, que le juge « de paix, le bourgmestre ou le commissaire « de police dans le ressort desquels la visite « doit avoir lieu. Il fera cette délégation par « ordonnance motivée et dans les cas de « nécessité seulement. Toute subdélégation « est interdite. »

— L'article 76 de la Constitution du 22 frimaire an VIII porte : « La maison de « toute personne habitant le territoire fran« çais est un asile inviolable. Pendant la « nuit nul n'a le droit d'y entrer que dans « le cas d'incendie, d'inondation ou de « réclamation faite de l'intérieur d'une « maison. »

Le même principe est énoncé dans l'article 19 du règlement du 30 janvier 1815, sur la maréchaussée, ainsi conçu : « La maison « de chaque individu étant un asile inviolable « pendant la nuit, la gendarmerie ne peut y « entrer que dans les cas d'incendie, d'inon« dation ou de réclamation venant de l'inté« rieur de la maison. »

Quelque urgent qu'il paraisse être de saisir un coupable, quelque danger que trouve le fonctionnaire public à différer l'exécution d'un mandat d'arrêt, ou d'une visite domiciliaire, il ne peut, sans devenir punissable, violer ces dispositions légales.

Mais un juge de paix, ou tout autre officier de police judiciaire, qui serait instruit pendant la nuit que des brigands, des assassins, des malfaiteurs quelconques sont réfugiés dans la maison d'un citoyen, devrait de suite donner des ordres pour faire entourer cette maison par la force armée, et dès le point du jour il pourrait, en se conformant aux lois, procéder aux perquisitions qu'il jugerait nécessaires (1).

Le temps de nuit s'entend de 6 heures du soir à 6 heures du matin depuis le 1er octobre jusqu'au 31 mars, et de 9 heures du soir à 4 heures du matin pendant le restant de l'année (Code de proc. civ., art. 1037, et décret du 4 août 1806, art. 1er).

— Le droit qu'ont les gendarmes d'opérer des visites domiciliaires pendant le jour, en vertu d'un mandat du juge d'instruction, est réglé comme suit par l'article 20 du règlement du 30 janvier 1815 :

« La gendarmerie pourra pendant le jour, « dans les cas et formes prévus par les lois, « exécuter les ordres des autorités consti« tuées.

« La gendarmerie ne pourra faire aucune « visite dans la maison d'un particulier où « elle soupçonnerait qu'un coupable s'est « réfugié, sans un *mandat spécial de per« quisition* décerné par l'officier de police « judiciaire, aux termes du Code criminel, « ou par toute autre autorité compétente ; « néanmoins elle pourra cerner la dite mai« son, et la garder à vue jusqu'à l'obtention « du mandat de perquisition ; elle aura tou-

(1) Circulaire min. du 22 germinal an IV, *Recueil des circ. du min. de la just.*, à sa date.

« jours soin, dans tous les cas, de se faire « accompagner d'un membre de l'autorité « locale » (art. 21).

Le mandat spécial de perquisition est exigé par respect pour le domicile de la personne chez qui le coupable s'est réfugié. Lorsque le coupable s'est réfugié dans sa propre demeure, le mandat d'arrestation suffit.

L'assistance d'un membre de l'autorité locale est exigée aussi bien pour cerner la maison que pour y pénétrer. Le texte de l'article 21 du règlement le dit clairement (1).

— Il existe plusieurs catégories de délits et de contraventions à raison desquels les officiers de police judiciaire sont investis du droit de procéder à des perquisitions domiciliaires sans mandat du juge d'instruction. En voici l'indication :

I. Les articles 9 et 10 du titre premier de la loi des 19-22 juillet 1791, sur l'organisation de la police municipale, disposent qu'à l'égard des lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que cafés, cabarets, boutiques et autres, les officiers de police peuvent toujours y entrer, soit pour prendre connaissance des désordres et contraventions aux règlements, soit pour vérifier les poids et mesures, le titre des matières d'or et d'argent, la salubrité des comestibles et médicaments; qu'ils peuvent aussi entrer en tout temps dans les maisons où l'on donne habituellement à jouer des jeux de hasard, mais seulement sur la désignation qui leur en aurait été donnée par deux citoyens domiciliés, et qu'enfin, ils peuvent également entrer en tout temps dans les lieux notoirement livrés à la débauche.

La police peut pénétrer dans les boutiques pour constater les contraventions aux lois et règlements relatifs aux poids et mesures. Or, ces contraventions ne se commettent que quand les boutiques sont ouvertes et accessibles au public. On ne saurait donc admettre que les officiers de police viennent pendant la nuit requérir l'ouverture d'un magasin pour vérifier si l'on y emploie des mesures ou des poids prohibés.

Il en est autrement des cafés et cabarets. La présence des consommateurs dans ces établissements après l'heure fixée pour la retraite par les règlements locaux constitue une contravention dont la répression n'est possible qu'autant qu'elle soit préalablement constatée. Les articles 9 et 10 du décret du 19 juillet 1791 doivent, dans ce cas, recevoir leur application littérale. Les officiers de police ont donc toujours le droit d'entrer dans les cafés et cabarets pour prendre connaissance des désordres et des contraventions aux règlements; ils peuvent aussi entrer en tout temps dans les lieux livrés notoirement à la débauche.

Les expressions *toujours* et *en tout temps* employées par la loi excluent toute distinction entre le temps de nuit et le temps de jour, ainsi que toute limitation d'heures. Les officiers de police peuvent requérir l'ouverture des cabarets et des cafés à toute heure de la nuit, pour y constater les contraventions, quand même aucun indice ne trahirait la présence des consommateurs.

La jurisprudence, après quelques hésitations, s'est fixée dans ce sens (2).

Le droit de requérir l'ouverture d'un cabaret n'emporte pas celui de le faire ouvrir par l'emploi de la force. Le principe de l'inviolabilité du domicile y fait obstacle. Mais le règlement de police communale peut frapper d'une peine le cabaretier qui refuse au bourgmestre ou aux agents de la police locale l'ouverture de son établissement après l'heure de la retraite (*Revue de l'admin.*, XL, 344).

L'article 129 de la loi du 28 germinal an v ne permet pas à la gendarmerie de faire des visites dans les cabarets après l'heure de la retraite. Mais cette disposition ne peut servir d'interprétation à l'article 9 du décret de juillet 1791. Le législateur a eu des motifs sérieux de conférer aux fonctionnaires de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire un droit de surveillance plus étendu qu'à de simples agents de la force publique. Voyez l'article POLICE COMMUNALE, nº 10.

II. Le Code forestier du 19 décembre 1854 autorise les agents et gardes forestiers « à « suivre les objets enlevés par un délinquant « dans les lieux où ils auront été transpor- « tés ». Ces agents et gardes ne peuvent, toutefois, « s'introduire dans les maisons, « bâtiments, cours et enclos adjacents, si ce « n'est en présence soit du juge de paix, soit

(1) Voy. le *Répertoire de l'admin.*, vº *Gendarmerie*, p. 168.

(2) Cass., 15 janvier 1885, *Pasic.*, 1885, I, 70.

« du bourgmestre, soit du commissaire de « police ».

III. Le Code rural du 7 octobre 1886, article 68, autorise les gardes champêtres des communes et les gardes forestiers de l'État, des communes et des établissements publics à saisir et à suivre les objets enlevés par un délinquant jusque dans les lieux où ils auront été transportés. « Ils ne pourront, néan« moins », dit la loi, « s'introduire dans « les maisons, bâtiments, cours et enclos « adjacents, si ce n'est en présence soit « du juge de paix, soit du bourgmestre « ou de son délégué, soit de l'officier de po« lice. » Voy. l'article GARDE CHAMPÊTRE, n° 5.

IV. La loi du 15 octobre 1881 dispose que « les « lieux dans lesquels on débite des poudres « ou d'autres substances explosives sont sou« mis à la visite des fonctionnaires et agents « dénommés à l'article 2 pendant tout le temps « qu'ils sont ouverts au public. Sont égale« ment soumis à cette visite, après le lever et « avant le coucher du soleil, les lieux desti« nés au dépôt des substances (explosives) « et dont l'accès n'est pas ouvert au public ».

V. L'article 14 de l'arrêté royal du 29 janvier 1863, sur la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, attribue aux Collèges échevinaux la surveillance permanente des établissements autorisés.

Ce droit de surveillance permanente implique le pouvoir de visiter ces établissements en tout temps, même la nuit, s'ils sont en activité (1).

Les délégués du Gouvernement chargés de l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, de même que les fonctionnaires chargés de la visite des machines et chaudières à vapeur, ont la libre entrée des fabriques, usines, ateliers, dépôts et locaux divers soumis à leur surveillance (lois du 5 mai 1888, art. 1er, et du 13 décembre 1889, art. 13 et 15).

VI. Les lieux où se font habituellement soit des perceptions à charge des particuliers, soit des transactions pour lesquelles on emploie des poids et mesures, sont soumis, pendant tout le temps qu'ils sont ouverts au public, à la visite des commis des accises spécialement commissionnés à cet effet, aux employés de l'enregistrement et aux officiers de police judiciaire.

(1) *Revue de l'admin.*, XXXVII, 440.

Sont également soumis à cette visite, après le lever et avant le coucher du soleil, les lieux affectés à la même destination, dont l'accès n'est pas ouvert au public; toutefois les commis des accises et les vérificateurs ne peuvent y pénétrer, si ce n'est en présence soit du commissaire de police, soit d'un membre de l'administration communale (loi du 1er octobre 1855, art. 13 et 14).

VII. La loi du 4 août 1890, relative à la falsification des denrées alimentaires, dispose, article 2 :

« Le bourgmestre et les agents du Gouver« nement qui auront mission de surveiller « l'exécution des mesures ou des règlements « arrêtés en vertu de la présente loi, pour« ront pénétrer dans les magasins, boutiques « et lieux quelconques affectés à la vente « des denrées et substances alimentaires ou « médicamenteuses, pendant tout le temps « qu'ils sont ouverts au public.

« Ils pourront pénétrer aussi, pendant les « mêmes heures, dans les dépôts annexés à « ces magasins et boutiques, même lorsque « ces dépôts ne sont pas ouverts au pu« blic.

« Sont également soumis à leur visite, à « toute heure, les locaux qui servent à la « fabrication et à la préparation des denrées « ou substances alimentaires destinées à la « vente et dont l'accès n'est pas ouvert au « public. » Voy. l'article POLICE SANITAIRE, n° 19.

VIII. En statuant qu'aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas et suivant les formes déterminées par la loi, la Constitution a laissé au législateur la faculté de régler ces cas et ces formes comme il l'entend.

Or, les règlements de police pris dans les limites des attributions de l'autorité communale sont des actes de souveraineté qui ont la même force que la loi.

Un règlement communal peut, par exemple, ordonner que les cadavres des personnes qui ont succombé à une maladie épidémique seront transportés dans un lieu spécial en attendant l'inhumation, et autoriser les officiers de police à pénétrer de force dans le domicile de ceux qui s'opposent à l'enlèvement des cadavres (2).

(2) Circulaire min. du 29 septembre 1894, *Revue comm.*, XXVIII, 22.

DOMICILE ÉLECTORAL.

SOMMAIRE.

1. *Le domicile électoral se confond avec la résidence.*
2. *Comment s'opère le transfert du domicile électoral.*
3. *Comment se prouve le changement de domicile.*
4. *Domicile électoral des personnes qui ont plusieurs résidences.*
5. *Domicile des fonctionnaires amovibles.*
6. *Domicile électoral des ministres des cultes.*
7. *Domicile électoral des magistrats inamovibles, des avoués, des greffiers.*
8. *Domicile des sous-officiers, caporaux et soldats.*
9. *Domicile des Belges qui remplissent des fonctions à l'étranger.*
10. *Domicile des bateliers.*
11. *Domicile des marchands ambulants.*
12. *Domicile des religieux.*
13. *Le domicile requis pour être électeur communal est régi par des dispositions spéciales.*

1. Pour être électeur général, il faut être domicilié depuis un an au moins dans une commune belge (Constitution, art. 47; Code élect., art. 1er).

Le domicile électoral du citoyen est au lieu de sa résidence habituelle, c'est-à-dire au lieu où il habite d'ordinaire avec sa famille (Code élect., art. 56).

La résidence est donc le lieu où se trouve le foyer domestique, la famille, et cette résidence se confond avec le domicile électoral.

Il résulte des explications données aux Chambres, préalablement au vote de l'article 47 de la Constitution, que le domicile exigé est un domicile réel, effectif, emportant la résidence.

« Le domicile électoral », dit l'Exposé des motifs du Code électoral, « est au lieu de la « résidence habituelle, du principal établis- « sement du citoyen. »

« Le domicile, tel que l'entend le texte du « projet qui nous est soumis », lit-on dans le rapport de la commission de la Chambre, « est basé sur une résidence effective, réelle, « continue; dès lors, le domicile sera lui- « même effectif. »

2. L'électeur peut transférer son domicile dans une autre commune.

Mais la loi électorale déroge aux règles ordinaires établies par le Code civil.

D'après l'article 103 de ce code, le changement de domicile exige deux conditions, le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement.

Cette législation avait donné lieu à des abus : on avait vu des électeurs conserver leur droit de vote dans des localités où ils n'avaient plus aucune résidence réelle, mais où ils avaient déclaré vouloir conserver leur principal établissement.

Il n'en sera plus ainsi désormais. Le citoyen qui transfère sa résidence habituelle d'une commune dans une autre n'a plus le droit de conserver son domicile électoral dans la première; son domicile électoral est là où il réside habituellement, et non pas ailleurs; telle est la volonté formelle du législateur.

Le nouveau domicile électoral ne s'acquiert que par l'effet d'une résidence d'une année.

Provisoirement, le citoyen inscrit sur les listes en vigueur conserve son droit d'électorat dans la commune qu'il abandonne. Le Collège échevinal, dit l'article 55 du Code électoral, maintient sur la liste des électeurs ceux qui, inscrits sur les listes en vigueur, ont transféré régulièrement, avant le 1er juillet et depuis moins d'un an, leur domicile dans une autre commune.

Si, par exemple, un citoyen inscrit sur la liste électorale de Bruxelles transfère son domicile à Ixelles, le 2 juillet 1894, il doit être maintenu sur la liste de Bruxelles lors de la revision du 1er juillet 1895, car son changement de domicile a eu lieu depuis moins d'un an.

Il en est autrement s'il a quitté Bruxelles le 1er juillet 1894. Mais dans ce cas, il acquiert le jour même un nouveau domicile à Ixelles, pourvu qu'il réclame, dans le mois, son inscription aux registres de population. Le 1er juillet 1895 il sera domicilié à Ixelles depuis un an. Il devra donc être inscrit sur la liste électorale d'Ixelles.

La première condition exigée pour qu'un citoyen reste électeur dans une commune où il n'a plus son domicile à la date où la revision commence, savoir au 1er juillet, c'est qu'il ait figuré, dans cette commune, sur la liste de l'année précédente.

L'exception tend uniquement à ne pas faire perdre à l'électeur qui change de domicile les droits dont il jouissait précédem-

ment. Il ne peut pas se faire inscrire pour la première fois dans une commune où il n'a plus son domicile lors de la revision.

Pour conserver pendant un an le droit électoral dans la commune que l'on quitte, il faut une double déclaration : une déclaration à l'administration communale de la localité que l'on quitte et une autre à l'administration communale de la localité où l'on s'établit.

Les délais pour ces déclarations sont réglés par l'article 55 de la loi électorale, qui porte :

« Celui qui transfère sa résidence habi-
« tuelle d'une commune dans une autre, ne
« peut être maintenu, en vertu de l'article 55,
« sur la liste électorale de la commune qu'il
« a quittée, s'il ne fait, au moment de son
« départ, à l'administration communale de
« son ancienne résidence, la déclaration de
« transfert, et s'il ne réclame, à l'adminis-
« tration de sa résidence nouvelle, dans le
« mois de cette déclaration, son inscription
« aux registres de la population.

« L'acquisition du domicile électoral nou-
« veau remonte, dans ce cas, au jour où l'in-
« téressé a fait sa déclaration à l'adminis-
« tration communale de son ancienne rési-
« dence ; la date en est mentionnée aux
« registres de population de l'une et de
« l'autre commune et dans les récépissés que
« les fonctionnaires chargés de ce service
« sont tenus de délivrer au déclarant. »

Le changement de domicile s'opère donc par le fait du transfert de la résidence habituelle dans un autre lieu. Après l'expiration d'une année, cette nouvelle résidence devient le domicile électoral du citoyen qui a fait les déclarations exigées par la loi. En attendant l'expiration de ce délai, l'électeur conserve son domicile dans son ancienne résidence.

Des absences momentanées ou passagères ne font point perdre le domicile acquis. Les citoyens qui voyagent à l'étranger conservent leur domicile électoral en Belgique au lieu de leur dernière résidence. L'étudiant, par exemple, qui suit les cours d'une université ne perd pas son domicile d'origine (1).

Celui qui quitte le pays autrement que pour des voyages d'instruction ou d'agrément, sans garder en Belgique aucune habitation, conserve pendant un an le droit électoral qu'il y possédait, à condition qu'il fasse la double déclaration prescrite par la loi. Il devra déclarer son changement de résidence à la municipalité de la commune qu'il abandonne et à la municipalité de la commune où il va s'établir à l'étranger. Sous ce rapport, le certificat délivré par une municipalité française ou autre a le même effet qu'une déclaration reçue par une administration communale belge (2).

Il conserve son droit d'électorat en Belgique pendant un an seulement. S'il revient dans le pays par la suite, il ne récupérera ce droit qu'après une année de résidence effective dans la même commune.

Celui qui, changeant de résidence habituelle, ne fait pas les déclarations prescrites par la loi, perd son droit électoral dans la commune qu'il quitte, et n'acquiert un domicile nouveau dans la commune où il s'établit qu'un an après avoir rempli les formalités voulues.

A part ce qui concerne la première confection des listes, aucune inscription ne pourra donc être obtenue à l'avenir si l'intéressé ne prouve, par un extrait du registre de population ou par le récépissé qui en tient lieu, qu'il a depuis un an sa résidence habituelle dans la localité où il réclame l'exercice du droit électoral.

3. En matière électorale, la preuve du domicile et celle du changement de domicile ne peuvent être fournies par les demandeurs en inscription qu'au moyen des énonciations des registres de population ou par la production d'un récépissé constatant que l'intéressé a fait en temps utile la demande d'inscription ou de changement de résidence. Ce récépissé doit être délivré dans tous les cas de déclaration de transfert de résidence (Code élect., art. 58).

En cas de contestation, par un tiers, de l'exactitude des énonciations des registres de population, la preuve est ouverte à toutes les parties par toutes voies de droit, témoins compris (*ibid.*).

Celui qui demande à être inscrit sur les listes électorales n'est pas recevable à prouver qu'il est domicilié dans la commune, s'il

(1) Rapport de la commission de la Chambre.

(2) Voy. Beltjens, *Comm. de la loi électorale*, p. 289 et 290; Bruxelles, 6 septembre 1894 Scheyven VIII, 595.

a négligé de s'y faire d'abord inscrire sur les registres de population.

S'il s'est fait inscrire sur ces registres, les énonciations de ceux-ci constituent pour lui une preuve qui, en l'absence de contestation, doit être tenue pour décisive.

Si l'exactitude de ces énonciations vient à être contestée, alors seulement les demandeurs, comme les tiers, peuvent recourir à tous moyens de preuve, témoins compris.

La déclaration de changement de résidence doit avoir été faite en temps utile, c'est-à-dire au moment du départ du déclarant. Cela résulte de la combinaison de l'article 57 avec l'article 58 de la loi électorale.

Si, par exemple, un citoyen quitte en janvier la commune où il exerce ses droits électoraux, et s'il ne fait qu'en mars la déclaration de changement de résidence, il ne peut ni être maintenu sur les listes électorales de son ancienne commune, ni être inscrit sur les listes de la commune de sa nouvelle résidence.

4. Lorsqu'un citoyen a plusieurs résidences habituelles, son domicile électoral est dans celle où il est investi d'un mandat électif communal; à défaut de pareille circonstance, dans celle où se trouve le siège de ses fonctions, de son emploi, de sa profession, de son commerce ou de son industrie; en dehors de ces cas, dans celle où il a son principal établissement (Code élect., art. 63).

Il est à remarquer que les représentants et les sénateurs ne sont pas considérés comme des fonctionnaires dans le sens de l'article 63. Ils n'ont pas nécessairement leur domicile électoral à Bruxelles (1).

Pour qu'il y ait à choisir entre deux résidences habituelles, il faut que dans l'une comme dans l'autre le citoyen réside avec sa famille, conformément à la règle qu'énonce l'article 56 du Code électoral. S'il ne séjourne avec les siens que dans l'une de ses résidences habituelles, c'est uniquement dans celle-ci que se trouve son domicile électoral.

Les domestiques mariés qui demeurent chez leurs maîtres et qui ne se rendent qu'exceptionnellement dans leur famille, n'ont pas leur résidence habituelle dans la commune où demeure leur famille. Ils ont leur domicile électoral dans la commune où leur maître a lui-même son domicile électoral. On doit le décider ainsi par application analogique de l'article 109 du Code civil.

Il se peut qu'un individu ait sa résidence habituelle en France ou dans un autre pays voisin et qu'il ait néanmoins conservé en Belgique son domicile d'origine, au sens de la loi civile. Il s'agit, par exemple, d'un ouvrier qui travaille habituellement dans une ville étrangère où il habite avec sa famille. N'ayant plus en Belgique une résidence habituelle, il ne peut pas être porté sur la liste électorale (2).

5. La loi sauvegarde les droits de ceux qui, dépendant d'une autorité supérieure, sont obligés de se fixer là où cette autorité les envoie.

L'article 59 du Code électoral porte que les fonctionnaires amovibles ou révocables, les militaires en activité de service et les ministres des cultes qui reçoivent un traitement de l'État, sont maintenus sur les listes électorales de leur dernière résidence d'un an au moins, aussi longtemps que, par suite de mutations successives, ils n'ont pu en acquérir une autre, d'un an au moins, dans une même commune, au moment de la revision des listes.

Les fonctionnaires amovibles, les militaires en activité de service et les ministres des cultes doivent être inscrits dans la commune où ils résident réellement. La loi ne dit pas qu'ils doivent être inscrits dans la commune où ils résident *à raison de leurs fonctions*. Il faut donc prendre en considération la résidence réelle, lors même que le fonctionnaire résiderait dans une commune autre que celle où il exerce ses fonctions. En un mot, le domicile électoral du fonctionnaire amovible et révocable est le lieu de sa résidence et nullement celui où il exerce ses fonctions (cass., 4 mai 1886, Scheyven, VI, 154).

L'obligation de résider imposée par une loi ou par un règlement ne fait pas obstacle à l'application de cette règle. Le fonctionnaire amovible ou révocable a pour domicile électoral, non pas la commune où il est ap-

(1) Ligy, *Ann. parl.*, Ch. des représ., 1874, p. 920.

(2) Ligy, *Ann. parl.*, Ch. des représ., 1874, p. 921.

pelé à remplir ses fonctions, mais la commune où, depuis un an, il résidait réellement, effectivement à la date du 1er juillet de l'année de la revision des listes.

Un instituteur communal, par exemple, doit être inscrit dans la commune où il réside réellement, et non dans la commune où il est astreint à exercer ses fonctions d'instituteur (cass., 19 avril 1886, *Pasic.*, 1886, I, 155).

6. Les ministres des cultes qui reçoivent un traitement de l'État ont leur domicile électoral dans la commune de leur résidence effective. Il en est ainsi même quand ils appartiennent à un ordre religieux. Cela résulte d'une déclaration faite par le ministre de l'intérieur au cours de la discussion de la loi du 26 avril 1884 (cass., 30 avril 1888, *Pasic.*, 1888, I, 222).

7. Le Gouvernement laisse aux magistrats inamovibles la faculté d'établir leur résidence dans l'agglomération du siège de leur juridiction ou dans les communes non limitrophes, d'où des moyens de transport faciles les mettent à même de desservir leur office.

Leur domicile électoral est régi par l'article 56 du Code électoral, aux termes duquel le domicile électoral du citoyen est au lieu de sa récidence habituelle. Cette règle est générale. Il n'est pas permis d'y déroger sous le prétexte qu'aux termes de l'article 109 du Code civil, l'acceptation de fonctions conférées à vie emporte translation immédiate du domicile du fonctionnaire dans le lieu où il doit exercer ses fonctions.

Le manquement à ses devoirs peut rendre le fonctionnaire passible de l'action disciplinaire, mais ne saurait engendrer pour lui le privilège d'être inscrit comme électeur dans une commune où il n'a pas sa résidence habituelle (cass., 21 juillet 1886, Scheyven, VI, 189).

Un juge suppléant peut avoir son domicile dans une localité autre que la ville où siège le tribunal auquel il est attaché (1).

Les avoués peuvent également avoir leur résidence réelle ailleurs qu'au lieu de la situation du tribunal où ils exercent leur ministère (cass., 25 juillet 1854, *Pasic.*, 1854, I, 353).

La même observation s'applique aux greffiers et aux greffiers adjoints. Ils sont tenus de résider dans la ville où sont établis la Cour ou le tribunal; et, néanmoins, leur inscription doit avoir lieu sur les listes électorales de la commune où ils ont leur résidence habituelle (*Rev. de l'admin.*, XXXIII, 342).

8. Le droit de vote des sous-officiers, caporaux et soldats est suspendu tant qu'ils sont sous les drapeaux. Ils ne sont inscrits que s'ils ont droit au congé illimité ou définitif avant le 1er juin qui suit la revision. Dans ce cas, l'inscription se fait sur les listes de la commune où ils avaient, au moment de l'incorporation, leur dernière résidence d'un an au moins, s'ils n'ont acquis dans la commune où ils demandent leur inscription une résidence d'un an (Code élect., art. 67).

Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux membres du personnel du service de secours, porteurs d'un diplôme de docteur en médecine, de pharmacien ou de vétérinaire (*ibid.*).

Les militaires de cette dernière catégorie ne sont assimilés aux sous-officiers que faute de vacances dans les cadres, et comme ils remplissent les mêmes fonctions que les officiers qui font partie du service de santé, il a paru juste de les traiter de même au point de vue de l'électorat.

9. Le Belge qui exerce à l'étranger des fonctions conférées par le Gouvernement, est inscrit ou maintenu sur les listes électorales de la commune où il avait, au moment de sa nomination, sa dernière résidence d'un an au moins (Code élect., art. 60).

10. « Les bateliers qui n'ont, depuis un « an, d'autre demeure que leur bateau sont « inscrits au lieu de leur naissance en Bel- « gique, ou, s'ils sont nés à l'étranger, au « lieu de naissance en Belgique de leur « auteur; s'ils ont obtenu la grande natu- « ralisation, au lieu où ils ont fait la décla- « ration d'acceptation de nationalité » (Code élect., art. 62).

Cette exception concerne uniquement ceux qui n'ont, en réalité, d'autre domicile que leur bateau. Ceux qui ont une résidence

(1) Cass., 11 juillet 1864, *Pasic.*, 1864, I, 342, et 15 mars 1875, *Pasic.*, 1875, I, 162.

habituelle bien établie doivent être inscrits sur la liste électorale de cette résidence (1).

11. Les marchands ambulants qui n'ont aucune résidence fixe ne peuvent pas être inscrits sur les listes électorales, la condition de durée de domicile imposée par la Constitution leur faisant évidemment défaut.

12. Les membres des communautés religieuses sont soumis au droit commun. Ils ne sont admis au droit de vote que s'ils ont, dans la même commune, depuis un an au moins au moment de la revision des listes (1er juillet), leur résidence habituelle.

L'habitation continue dans la maison conventuelle constitue leur résidence habituelle, leur domicile électoral.

13. L'acquisition et le transfert du domicile électoral communal sont soumis à des règles spéciales qui sont établies par la loi du 11 avril 1895.

L'article 5 de cette loi porte : « Le Collège « des bourgmestre et échevins procède à la « revision des listes électorales communales « en même temps qu'à la revision des listes « des électeurs généraux et provinciaux.

« Il y maintient ou inscrit ceux qui, réu- « nissant les conditions de l'électorat com- « munal, ont, au 1er juillet, leur domicile de- « puis trois ans au moins, dans la commune. »

L'article 6 est ainsi conçu :

« Celui qui transfère sa résidence habi- « tuelle d'une commune dans une autre « avant le 1er juillet ne peut être maintenu « à cette date, sur la liste des électeurs com- « munaux de la commune qu'il a quittée.

« Il ne peut être inscrit, trois ans après, « sur les listes de sa résidence nouvelle, « dans les conditions fixées à l'article précé- « dent, que s'il a fait, au moment de son « départ, à l'administration de son ancienne « résidence, la déclaration de transfert et « s'il a réclamé à l'administration de sa rési- « dence nouvelle, dans le mois de cette dé- « claration, son inscription aux registres de « la population.

« La date de l'acquisition du domicile « électoral nouveau se constate conformé- « ment au deuxième alinéa de l'article 57 du « Code électoral. »

(1) Voy. les *Annales parlementaires*, 1884-1885, p. 1719.

Les articles 59 à 62 du Code électoral ont assigné, pour les élections législatives, un domicile électoral spécial aux fonctionnaires amovibles, aux militaires en activité de service, aux ministres des cultes, aux Belges qui exercent à l'étranger des fonctions conférées par le Gouvernement, aux bateliers qui n'ont d autre résidence que leur bateau.

Ces citoyens participent aux élections législatives, parce qu'ils sont intéressés aussi bien que les autres, à la bonne direction des affaires politiques et de l'administration générale du pays.

Mais, quand il s'agit de concourir à la formation d'un Conseil communal, les seuls intéressés sont les habitants de la commune. Les personnes que leur profession empêche d'acquérir une résidence durable dans la localité n'ont pas voix au chapitre. C'est pourquoi l'article 6 de la loi du 11 avril 1895 fait rentrer dans le droit commun les catégories de citoyens visées aux articles 59 à 62 du Code électoral et leur applique une règle uniforme : l'obligation d'avoir dans la commune, au moment de l'inscription, une résidence effective, réelle, habituelle, de trois années au moins.

DONS ET LEGS.

Voy. les articles Bureau de bienfaisance, no 9 ; — Domaine public, no 9 ; — Établissements publics, nos 13 et suiv. ; — Pouvoir communal, nos 10 et 17.

DONS MANUELS.

Voy. l'article Pouvoir communal, no 18.

DROGUISTES.

Voy. l'article Police sanitaire, no 16.

DROITS CIVILS ET POLITIQUES.

Voy. l'article Compétence, nos 7 et suiv.

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF.

La science du droit embrasse le droit privé et le droit public.

Les rapports d'homme à homme, d'individu à individu, telle est la matière du droit civil ou privé.

Lorsque les corps et les fonctionnaires

administratifs, gardiens du patrimoine de l'État, de la province ou de la commune, traitent sur un pied d'égalité avec les particuliers, les rapports juridiques qui naissent de ces conventions sont soumis à l'empire du droit privé.

Les rapports d'homme à homme demeurent à peu près les mêmes dans la suite des siècles, malgré les changements profonds qui s'opèrent dans la forme politique des Gouvernements.

Cette permanence et cette stabilité ont rendu possible la codification des règles du droit privé.

Lorsqu'on considère les rapports des citoyens avec l'institution générale, provinciale ou communale agissant comme organe de la puissance publique, on trouve la matière du droit public, qui régit, non plus des intérêts privés, mais des intérêts collectifs ou généraux.

Le droit public est donc l'ensemble des principes qui déterminent les droits et les devoirs de l'État envisagé comme corps politique et souverain, et ceux de ses membres considérés comme sujets.

Le droit public comprend le droit constitutionnel et le droit administratif.

La Constitution d'un peuple, qu'elle soit écrite comme la nôtre, ou coutumière comme celle des Anglais, a pour premier objet d'organiser les pouvoirs auxquels est délégué l'exercice de la souveraineté; elle détermine, en second lieu, les droits naturels et primitifs des individus, droits qui sont antérieurs et supérieurs à ceux de l'État, et qui protègent la liberté et la sécurité des citoyens contre toute espèce d'attentats, même contre les agressions de leurs gouvernants.

— Le droit administratif a pour objet le développement et l'application des principes consacrés par la Constitution. Il règle l'action et fixe la compétence de l'administration centrale et des administrations locales.

Le droit administratif est loin d'avoir la permanence et la stabilité du droit privé. Il est saturé de principes politiques qui changent en même temps que la forme du Gouvernement. Il se modifie constamment sous l'influence des progrès que la civilisation réalise dans l'ordre scientifique et dans l'ordre économique.

Cette instabilité est telle qu'il échappe par sa nature aux tentatives de codification.

— Les sujets du droit public et administratif sont l'État, la province, la commune et les établissements publics.

L'État n'est autre chose que l'organisme qui représente, en temps ordinaire, la Nation et qui agit en son lieu et place.

En temps de révolution, quand les masses populaires, exaltées par les passions religieuses ou politiques, manifestent une volonté unanime et la réalisent par la force, on voit apparaître et agir la Nation elle-même.

Mais l'unité de pensée et de volonté qui procède de l'enthousiasme révolutionnaire ne saurait subsister longtemps. La Nation s'efface bientôt et se substitue un organisme stable qui la représente et fonctionne en son lieu et place.

Cet organisme stable, c'est l'État.

L'État est doué de la personnalité politique et civile. Il est le premier et le plus important des sujets du droit administratif.

— La province est le second sujet du droit administratif.

L'État est un, mais il se subdivise en plusieurs régions qui sont séparées par la nature du sol et la différence des produits. Ces régions ayant des intérêts qui leur sont propres, la justice veut que chacune d'elles jouisse de toutes les franchises qui ne nuisent pas à l'unité de la patrie. Chaque province est une société partielle dont le caractère est analogue à celui de l'État. La province a ainsi une personnalité distincte et forme l'un des sujets du droit administratif.

— La commune est le troisième sujet du droit public et administratif.

On entend par commune une agrégation de citoyens groupés sur un même point du territoire et unis par des relations locales.

Chaque commune a des intérêts propres, qui ne se confondent pas avec ceux de l'État ou de la province et qui lui donnent droit à la personnalité administrative et civile.

— Le droit administratif a pour quatrième sujet les établissements publics.

Ceux-ci n'ont pas une existence nécessaire, comme l'État et les communes. Ils ne sont que des agences que l'État a créées à l'effet de pourvoir à certains services d'utilité publique, notamment au soulagement des pauvres, à l'instruction publique, aux nécessités temporelles du culte. Si les revenus qui alimentent ces services publics restaient confondus avec les ressources budgétaires

de l'État, ils seraient facilement détournés de leur destination dans les temps de crise politique ou financière.

Le législateur a prévenu cette confusion en donnant aux établissements d'utilité publique une personnalité et une dotation spéciales. Voy. l'article ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

DUNES.

Voy. l'article RIVAGE DE LA MER, nº 2.

E

EAUX MINÉRALES.

Le propriétaire d'une source d'eau minérale ou thermale peut, conformément à la disposition de l'article 641 du Code civil, en user à sa volonté. Il est libre de l'exploiter ou de ne pas l'exploiter.

Plusieurs dispositions réglementaires émanées de l'ancien gouvernement français ont restreint l'exercice de cette liberté, dans le but d'assurer au public la jouissance des eaux minérales qui possèdent des propriétés curatives. L'arrêté directorial du 29 floréal an VII oblige tout propriétaire qui découvre dans son terrain une source d'eau minérale, d'en instruire le Gouvernement pour qu'il en fasse l'examen, qu'il en permette ou prohibe la distribution, qu'il en tarife le débit, etc.

Une loi en date du 31 juillet 1889 a soumis à un régime de protection spéciale les eaux minérales de la ville de Spa.

EAUX SOUTERRAINES.

L'article 552 du Code civil dispose que la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous, et que le propriétaire peut faire au-dessous toutes les fouilles qu'il juge à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir.

Il a notamment le droit d'épuiser les eaux souterraines sans encourir de responsabilité, quand même ses travaux auraient pour effet de tarir les sources qui jaillissent sur les fonds voisins (1).

La faculté reconnue à chaque propriétaire d'user à sa volonté des eaux qui se trouvent dans son fonds ne constitue donc qu'un avantage accidentel, dont il peut être privé sans dédommagement par les fouilles qu'un autre propriétaire pratiquerait ou autoriserait sur son propre fonds (cass., 4 février 1869, *Pasic.*, 1869, I, 141).

Il résulte de là qu'une ville peut, dans le but d'approvisionner d'eau ses habitants, faire l'acquisition de terrains dont le sous-sol renferme des nappes d'eau. Elle peut aussi se faire céder, à prix d'argent, par les propriétaires de ces terrains le droit d'y pratiquer des fouilles et d'établir des aqueducs pour capter les eaux et les amener sur son territoire.

En coupant les veines d'eau, elle tarira peut-être les sources qui jaillissaient sur les héritages voisins ou les puits qu'on y avait creusés. Elle n'est cependant pas obligée de réparer le préjudice que les tiers souffrent à cette occasion.

C'est ce qui a été jugé dans l'espèce suivante :

Charlier et consorts avaient intenté une action contre la ville de Bruxelles pour obtenir la réparation du dommage que leur causait une galerie souterraine construite par la ville sous une partie du chemin vicinal de Lillois-Witterzée vers Ophain, en vertu d'une convention avenue entre la ville et la première de ces communes.

La question du procès était de savoir si l'article 552 du Code civil confère au propriétaire du sol un droit privatif de propriété sur la nappe d'eau qui s'étend à une profondeur plus ou moins grande sous son fonds, de telle sorte qu'il puisse considérer comme un *dommage*, dans le sens légal du mot, le fait que des travaux opérés par un tiers ont changé la

(1) *Cum eo qui in suo fodiens vicini fontem avertit, nihil posse agi* (Dig. XXXIX. 3, *De aqua et aquæ, pluviæ arcendæ*, fr. 1, § 12).

direction des eaux ou en ont opéré le tarissement.

Le tribunal de Bruxelles débouta les demandeurs par le motif qu'on ne conçoit pas l'existence d'un droit privatif de propriété sur la totalité ou sur une partie quelconque d'une nappe d'eau souterraine, soumise par sa nature à toutes les fluctuations que peuvent produire les mouvements du sol, qu'ils soient naturels ou provoqués par la main de l'homme (trib. de Bruxelles, 20 juillet 1873, *Belg. jud.*, XXXI, 986).

ÉCHARDONNAGE.

Voy. l'article AGRICULTURE, n° 5.

ÉCHENILLAGE.

D'après la loi du 26 ventôse an IV, tous propriétaires, fermiers, locataires ou autres faisant valoir leurs propres héritages ou ceux d'autrui, étaient tenus, chaque année, avant le 20 février, d'écheniller ou faire écheniller les arbres étant sur les dits héritages, sous peine d'amende.

Cette loi est aujourd'hui abrogée et remplacée par l'article 12 du Code rural du 7 octobre 1886, ainsi conçu :

« Les mesures à prendre, soit pour l'échenillage et la destruction d'insectes, soit pour l'échardonnage et la destruction de plantes nuisibles, sont déterminées par arrêtés royaux.

« Les mesures qui ont pour objet de prévenir l'introduction et la propagation dans le pays d'insectes nuisibles, sont également réglées par des arrêtés royaux, en exécution des articles 1er, 3, 5 et 7 de la loi du 30 décembre 1882, sur la police sanitaire des animaux domestiques. »

Le règlement relatif à l'échenillage et à la destruction d'insectes nuisibles aux cultures a été arrêté par le Roi le 20 janvier 1887.

ÉCHEVINS.

Voy. l'article COLLÈGE ÉCHEVINAL.

ÉCHEVINAGES.

Les mots *Échevinages, Magistrats* et *Lois* servaient communément à désigner les administrations locales ou municipales dans les anciens Pays-Bas.

SOMMAIRE.

1. *Composition des Échevinages ou Magistrats.*
2. *Nomination et renouvellement des Échevinages.*
3. *Les employés auxiliaires des Échevins.*
4. *Fonctions des Échevins.*
5. *Fonctions administratives.*
6. *Pouvoir réglementaire.*
7. *Attributions judiciaires.*
8. *Surveillance des tutelles.*
9. *Fonctions notariales.*
10. *Le large Conseil ou grande commune.*
11. *Les Échevinages ruraux.*

1. Chaque ville des Pays-Bas autrichiens était administrée par un Collège de fonctionnaires appelé le *magistrat* ou la *loi* (*wet*).

La composition de ces collèges n'était pas uniforme. Le titre, le nombre et les attributions de leurs membres variaient suivant les localités.

On peut néanmoins les ramener à trois éléments principaux, qu'on retrouve presque partout, les échevins, les conseillers ou jurés et les bourgmestres. Les échevins représentaient les familles patriciennes ou la haute bourgeoisie. Les conseillers représentaient plus spécialement l'élément plébéien. Mais cela n'était pas absolu, et dans certaines villes les échevins, ainsi que les conseillers, étaient mi-partie patriciens et mi-partie plébéiens.

Les bourgmestres étaient les présidents et les chefs des magistratures locales. Dans les grandes villes il y en avait ordinairement deux, l'un tiré des *lignages*, c'est-à-dire des familles patriciennes, et l'autre des métiers, c'est-à-dire des familles d'artisans.

— Voici quelle était la composition du Magistrat dans les principales villes des Pays-Bas (1).

Il y avait :

A Anvers : un premier bourgmestre dit *du dehors*, un deuxième bourgmestre dit *du dedans*, et seize échevins tirés des lignages (*uyt de poorterye*), du nombre desquels était le bourgmestre du dedans (2).

A Audenarde : un bourgmestre et neuf échevins (3).

---

(1) Voy. le chap. 2 du *Précis du régime municipal des Pays-Bas*, par M. GACHARD.

(2) *Coutume d'Anvers*, rub. IV, art. 1er.

(3) Concession Caroline de 1540, *Pl. de Flandre*, III, p. 324.

A Bruges : un bourgmestre des échevins et douze échevins, un bourgmestre de la commune et douze conseillers. Ceux-ci n'avaient que voix consultative.

A Bruxelles : un premier bourgmestre et sept échevins tirés des lignages, un sous-bourgmestre et six conseillers tirés des métiers (1).

A Gand : treize échevins dits de la *keure,* et treize échevins dits des *parchons.*

A Louvain : un bourgmestre des lignages (*uyt de geslachten*) et un bourgmestre des métiers (*uyt de ambachten*); sept échevins, dont quatre des lignages, deux des métiers, et le septième tiré de la corporation des *Gulde-Broederen;* vingt et un conseillers, savoir : onze des lignages et dix des métiers. C'était parmi les conseillers qu'on recrutait les deux bourgmestres (2).

A Malines : un bourgmestre et sept échevins (3).

A Mons : sept échevins et cinq assesseurs ayant voix délibérative.

A Namur : un maïeur et sept échevins (4).

A Tournai : un maïeur et six échevins, un prévôt et six jurés.

A Ypres : un avoué et huit échevins (5).

2. Le droit de *renouveler les lois,* c'est-à-dire de nommer les membres des *Magistrats* locaux appartenait au Gouverneur général et était exercé par des commissaires qu'il députait annuellement à cet effet. Tel était l'usage généralement suivi.

Dans le Hainaut, les Magistrats étaient anciennement renouvelés par le gouverneur de la province, qui portait le titre de Grand Bailli, sans aucune participation du Prince. Ce régime exceptionnel subsista aussi longtemps qu'il y eut un gouverneur particulier pour le Hainaut (6).

Dans certaines villes, notamment dans les villes brabançonnes, le choix du Gouverneur général était limité par des présentations de candidats réservées au Magistrat en fonctions ou aux doyens des métiers.

A Bruxelles, par exemple, le Gouverneur général nommait directement le premier bourgmestre. Il nommait également les sept échevins, sur une liste de vingt et un candidats tirés des lignages et présentés par le Magistrat en exercice. Quant au second bourgmestre et aux six conseillers, ils étaient choisis par les nouveaux échevins sur une liste de quarante-cinq candidats présentés par les doyens des neuf *nations,* lesquelles représentaient les quarante-neuf métiers de la ville (*Coutume de Bruxelles,* art. 13 à 35).

— En général, les *lois* étaient renouvelées annuellement. Cette règle, toutefois, n'était pas absolue. Dans le Luxembourg, par exemple, les membres des Magistrats ou échevinages étaient nommés à vie (7).

3. Les Magistrats avaient pour auxiliaires des conseillers pensionnaires, des secrétaires et des greffiers.

La fonction spéciale des pensionnaires était d'assister les échevins dans le jugement des affaires contentieuses, en donnant leur avis sur les questions de droit qui se présentaient. On ne confiait guère ces emplois qu'à des jurisconsultes.

Bien qu'ils n'eussent que voix consultative, les pensionnaires exerçaient la plus grande influence sur la marche des affaires. Le conseiller Wynants dit, en parlant du premier pensionnaire de Bruxelles, que « le « premier bourgmestre et lui conduisaient « toute la machine (8) ».

Parmi les nombreux employés qui, sous les titres les plus divers, étaient les agents

(1) Edits du 25 octobre 1619, du 14 août 1704, du 22 mai 1705.

La composition du magistrat était réglée comme suit par le titre 1er de la coutume de Bruxelles (rédaction de 1606) :

« Art. 11. Il y a dans la dite ville un bourgmestre, sept « échevins et deux receveurs hors les sept lignées de la « ville.

« Art. 12. Les dites personnes sont établies par le gouver- « neur général hors le choix que les dites lignées font chaque « année, lequel choix contient vingt et une personnes, savoir « trois hors chaque lignée.

« Art. 14. Les doyens et jurés des métiers présentent « aux bourgmestre et échevins, hors chaque Nation, cinq « personnes, hors lesquelles les dits bourgmestre et éche- « vins choisissent un sous-bourgmestre, deux receveurs « de la ville, un receveur du rivage et six conseillants.

« Les dits deux bourgmestres, échevins et conseillants « desservent leur office le temps d'un an entier, et les rece- « veurs deux ans. »

(2) *Coutumes de Louvain,* 1, art. 1er, 2, 4, 5 et 6; édits du 1er avril 1662 et du 27 août 1675.

(3) Hovines, *Mémoire manuscrit,* Bibliothèque royale, no 15981, p. 39.

(4) Sohet, *Institutes,* liv. Ier, tit. 43, no 1.

(5) *Coutume d'Ypres,* I, 2.

(6) Voy. le mémoire manuscrit de Hovines sur *la forme du gouvernement politique des Pays-Bas,* Bibliothèque royale, no 15981.

(7) Hovines, *op. cit.*

(8) Wynants, *Mémoire manuscrit,* chap. XV.

et les auxiliaires des Collèges d'échevins, on peut citer, en second lieu, les trésoriers et les receveurs, qui étaient chargés de la manutention des deniers communaux.

On en comptait ordinairement plusieurs dans chaque ville. A Bruxelles, par exemple, il y avait deux trésoriers choisis parmi les lignages, et deux receveurs tirés des nations ou corps de métiers.

Ces fonctionnaires étaient, dans la plupart des villes, nommés par le Gouverneur général sur des listes de candidats présentés par les échevins (1).

4. Les échevins avaient des fonctions administratives très étendues. Ils étaient, en outre, les juges ordinaires du ressort et authentiquaient les contrats qui leur étaient soumis par leurs administrés.

5. Considérés comme agents de l'administration générale, les magistrats municipaux étaient tenus de faire exécuter les lois et les ordonnances émanées du Prince et d'opérer la levée des subsides votés par les États (2).

Ils prenaient aussi une part considérable dans la gestion des intérêts provinciaux. Il y avait dans chaque province une Députation permanente des États, chargée de l'entretien et de la réparation des édifices publics, de l'administration de la voirie et des cours d'eau et, en général, de toutes les matières qui requéraient une surveillance continue et journalière. Or, les délégués des magistrats des chefs-villes constituaient l'élément principal de ces collèges. La Députation permanente du Brabant, par exemple, se composait de deux prélats, de deux nobles et du premier bourgmestre de chacune des villes de Louvain, Bruxelles et Anvers.

— Les magistrats administraient aussi les affaires d'intérêt local.

Outre la gestion du patrimoine communal, ils étaient chargés de la police, ce qui embrassait les mœurs, la santé publique, les vivres, la propreté, les édifices, les précautions contre les incendies, l'embellissement et la décoration des villes, la tranquillité publique, les messageries, le commerce, les corps de métiers, les arts, les manufactures, les pauvres, la religion même à certains égards.

6. Les Magistrats avaient le droit de faire et de publier des règlements d'administration intérieure. L'approbation de l'autorité supérieure n'était pas requise.

Ce droit était considéré comme dérivant de leur pouvoir juridictionnel. Aussi était-il loisible à ceux dont les intérêts se trouvaient lésés par un règlement local d'en appeler au juge supérieur pour le faire annuler (3).

Les Conseils de justice avaient même le droit de réformer d'office ce qu'ils découvraient d'irrégulier dans les statuts de cette nature invoqués devant eux (4).

7. Dans les villes qui jouissaient du droit de *commune* et dans les bourgs ou villages érigés en *communes* sous le nom de *franchise* (*vryheyd*), il y avait un tribunal composé des échevins et de l'Ammam ou Écoutète (5).

Les échevins exerçaient la haute, la moyenne et la basse justice; ils étaient absolument considérés comme les juges ordinaires de leur ressort respectif. Le maintien de leur juridiction était garanti par les lois fondamentales du pays, et notamment par la Joyeuse Entrée du Brabant. Voy. l'article Pouvoir judiciaire, n° 4.

8. Les échevins avaient la surveillance et la haute main sur toutes les tutelles de leur ressort.

Dans certaines localités cette surveillance était exercée par des fonctionnaires spéciaux qu'on appelait chefs-tuteurs, maîtres d'orphes, collège des gardolphes, chambre pupillaire, etc. A Bruxelles, par exemple, il y avait six chefs-tuteurs (*oppervoogden*), dont quatre des lignages et deux des nations.

L'office de la chambre pupillaire consistait à nommer un tuteur datif aux mineurs qui n'avaient pas de tuteur testamentaire ou légitime, et, en général, à surveiller la gestion de tous les tuteurs.

9. C'étaient les échevins qui procédaient, dans la plupart des villes, à la vente et au partage des successions.

(1) Gachard, *Précis du régime municipal*, p. 15 et suiv.
(2) Verloo, *Codex Brab.*, p. 428.
(3) De Ghewiet, *Instit. au droit belg.*, part. I, § 8, art. 3.
(4) Edit du 4 octobre 1530, § 8.
(5) De Nény, *Mémoire politique*, chap. XXII.

Ils prêtaient, en outre, leur ministère aux particuliers pour dresser des contrats et des testaments. C'était aussi devant eux que s'accomplissaient les transports d'héritages ou œuvres de loi, c'est-à-dire les formalités destinées à donner de la publicité aux aliénations de biens immobiliers et aux constitutions d'hypothèques. Voy. l'article ŒUVRES DE LOI.

10. Dans les affaires d'une importance majeure, particulièrement quand il s'agissait d'établir de nouveaux impôts, le Magistrat avait besoin du concours de la généralité de la commune, représentée par des corps indépendants du Gouvernement.

La réunion de ces corps constituait ce qu'on appelait *le large conseil*, ou *la commune*, ou *la grande commune*.

On peut signaler presque partout, dans la composition du large conseil, trois éléments, savoir : 1° le magistrat en exercice; 2° les échevins sortis de charge; 3° un élément populaire formé des doyens des métiers ou corporations industrielles.

A Bruxelles, par exemple, cette institution comprenait trois membres, savoir : 1° le magistrat en fonctions ; 2° le large conseil proprement dit (*breeden-raedt*) dans lequel entraient les bourgmestres, les échevins et les receveurs sortis de charge; 3° les neuf *nations*, représentées par 98 personnes, savoir : les 49 doyens de métiers en exercice et les 49 doyens sortis de charge. C'était, dit le conseiller Wynants, une machine difficile à remuer et à gouverner (1).

— Le large conseil avait pour mission de délibérer sur les affaires importantes où les intérêts de la commune étaient engagés.

En outre, les corps qui constituaient la *commune* des principales villes participaient, par le vote des subsides, à l'administration générale du pays.

Ce point demande quelques explications.

La principale fonction des États qui représentaient le peuple de chaque province était de consentir les impositions et les subsides que le Gouvernement réclamait chaque année.

Pour former le consentement des États, il fallait le consentement séparé des trois Ordres. Il était même de style, au moins en Brabant, d'insérer dans les résolutions que votaient les prélats et les nobles la clause suivante : « A condition que le tiers état « suive, autrement pas » (*Mits den derden staet volghe, voorders ende andersints niet*).

Or, le tiers état était composé partout des députés des principales villes, et comme ces députés devaient, avant d'émettre leur vote, en référer à leurs commettants, il fallait que toutes les questions traitées par les États fussent soumises à la délibération des différents corps qui constituaient la commune de chacune de ces villes.

Dans le Brabant, par exemple, les résolutions des États n'étaient définitives qu'après avoir été ratifiées par la commune de Bruxelles, par celle de Louvain et par celle d'Anvers.

A Bruxelles, où la commune était composée de trois membres, savoir : le Magistrat en exercice, les anciens Échevins et les neuf Nations (qui représentaient les 49 métiers ou corporations industrielles), il fallait le consentement de la majorité des Nations et de l'un des deux autres membres. Si la majorité des Nations refusait son consentement, le concours des deux autres membres était impuissant pour former une résolution, à moins qu'ils ne fussent soutenus par quatre Nations sur neuf (2).

Il résultait de ce mécanisme compliqué que le refus de six des *Nations* de Bruxelles suffisait pour empêcher la levée des subsides dans toute l'étendue du duché de Brabant.

Cet état de choses amenait des conflits violents entre les grandes villes et l'administration centrale. Quand le Gouvernement se trouvait en face d'une résistance par trop obstinée, il employait la force militaire pour en venir à bout.

C'est ce qu'il fit notamment en 1619. Le conseiller Wynants, qui rapporte les circonstances dans lesquelles le conflit eut lieu, termine son récit par cette réflexion : « Les « caprices du peuple sont étranges, mais la « justice soutenue par la force le remet en « son devoir (3). »

— Ce régime avait, avec le temps, subi des altérations locales, par exemple dans le

(1) Mémoire manuscrit de WYNANTS *sur le gouvernement des Pays-Bas*, chap. VIII, § 1er.

(2) WYNANTS, *Mémoire manuscrit sur le gouvernement des Pays-Bas*, chap. VIII, § 1er.

(3) WYNANTS, *op. cit.*, chap. VIII, § 1er.

Luxembourg, dans le Hainaut et dans la Gueldre. Les députés des villes de ces trois provinces étaient, au siècle dernier, investis du pouvoir d'engager leur commune, sans être tenus d'en référer à leurs commettants (1).

11. Les villages et les bourgs qui avaient obtenu le droit de commune étaient administrés, à l'instar des villes, par un Magistrat composé d'un bourgmestre et de plusieurs échevins.

Les échevinages ruraux étaient renouvelés annuellement par le Gouverneur général.

ÉCOLES DE BIENFAISANCE.

Les écoles de bienfaisance sont des établissements destinés à recevoir les enfants mis à la disposition du Gouvernement par une décision judiciaire et ceux qui y sont admis en vertu d'une autorisation administrative.

Ces établissements ont leur siège à Ruysselede-Beernem, à Reckheim, à Namur et à Saint-Hubert.

Il est institué auprès de chacun d'eux un Comité d'inspection et de surveillance, dont l'organisation est réglée par les arrêtés royaux du 19 août 1891 et du 15 janvier 1894. Voy. l'article MENDICITÉ.

ÉCOLES GARDIENNES.

Voy. les articles ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, nos 25 et 37; — INSTRUCTION PUBLIQUE, n° 21.

ÉCOLE DE GUERRE.

L'institution de l'école de guerre a pour objet de répandre l'instruction militaire supérieure dans l'armée et d'assurer le recrutement des officiers du corps d'état-major.

Son organisation fait l'objet de l'arrêté royal du 30 avril 1894.

ÉCOLE VÉTÉRINAIRE.

La loi du 18 juillet 1860 a décrété la fondation d'une école de médecine vétérinaire.

Cette école est installée à Cureghem lez-Bruxelles (arr. roy. du 28 septembre 1860).

L'enseignement et l'exercice de la médecine vétérinaire sont réglés par la loi du 4 avril 1890 et par la circulaire ministérielle du 6 juin suivant (*Pasin.*, 1890, nos 114 et 203).

ÉGALITÉ.

Dans les démocraties, antiques les hommes étaient divisés en deux classes : les hommes libres et les esclaves.

Les avantages du droit de cité étaient réservés aux hommes libres, à ceux qui, n'étant pas astreints à de grossiers labeurs, avaient le loisir de s'adonner au soin des affaires publiques.

Les esclaves, dont le travail fournissait à la subsistance des hommes libres, étaient considérés comme indignes de participer à l'exercice de la puissance publique (2).

Presque au même rang que les esclaves on mettait les hommes libres qui se trouvaient dans la nécessité de travailler pour vivre, les manœuvres, les artisans, les mercenaires de toutes catégories. Ceux-là n'étaient pas citoyens, ou ne l'étaient que dans la corruption de quelques démocraties (3).

Le travail manuel était réputé œuvre servile. Il imprimait à ceux qui s'y livraient une flétrissure qui les rendait indignes du droit de cité.

Ce préjugé n'est pas entièrement dissipé chez les peuples de race latine. Il était encore très vivace en Espagne au XVIIe siècle, comme le prouve le fait suivant : Pierre-Paul Rubens ayant été chargé d'une mission diplomatique en Angleterre, le Gouvernement espagnol délibéra sur la question de savoir s'il convenait de lui conférer le titre d'ambassadeur. Il se décida pour la négative par le motif que Rubens était une espèce d'artisan qui vivait du produit de son travail (*por ser persona de oficio, que en fin es de manufactura y venal*). Un certain Juan de Nicolalde fut nommé ambassadeur en titre, et Rubens dirigea officieusement les négociations (GACHARD, *Corresp. de Philippe II*, t. Ier, p. XXXIV).

(1) POULLET, *Histoire politique de la Belgique*, p. 636.

(2) Les vingt ou trente mille citoyens d'Athènes étaient servis par quatre cent mille esclaves.

A Rome on a vu des citoyens posséder jusque vingt mille esclaves.

(3) JANET, *Histoire de la science politique*, I, 229.

— Au XIe siècle, le régime économique des peuples européens se transforme complètement. L'esclavage ou servage s'adoucit et disparaît peu à peu, et, en même temps, s'efface l'ignominie qui était autrefois attachée à la condition des artisans. Ceux-ci fondent les corporations industrielles qui deviennent les éléments constitutifs des puissantes républiques du moyen âge. Le travail conquiert ainsi le droit de cité. Les travailleurs libres, organisés et disciplinés en corps de métiers, deviennent un Ordre dans l'État et participent, durant plusieurs siècles, avec la noblesse et le clergé, à l'exercice de la puissance publique, en attendant qu'ils l'absorbent tout entière.

Mais le moyen âge était encore bien éloigné de la notion toute moderne de l'égalité des citoyens devant la loi. Le droit commun était comme étouffé par les innombrables privilèges dont jouissaient les corps et les individus. Noblesse, clergé, bourgeoisie, chaque classe ou Ordre avait ses privilèges politiques et civils. La bourgeoisie se fractionnait, à son tour, en corporations qui se jalousaient mutuellement et qui défendaient avec acharnement leurs privilèges et leurs droits particuliers.

Il y avait des privilégiés entre les privilégiés. Les deux premiers Ordres avaient le pas sur le tiers État. Dans l'Ordre de la noblesse, le noble de race était supérieur à l'anobli, l'aîné au cadet. Le gentilhomme n'était pas imposable comme le roturier; il subissait autrement le dernier supplice. Les nobles étaient préférés pour les charges ecclésiastiques et pour les offices civils et militaires (1).

Outre ces privilèges personnels il y avait des privilèges réels attachés à la possession de certaines terres ou seigneuries.

Enfin, le Gouvernement central se heurtait constamment aux privilèges que les provinces, les villes fermées, les villes ouvertes et le plat pays s'étaient fait concéder par les seigneurs féodaux et qui étaient garantis par les constitutions locales.

L'existence de ces nombreux privilèges paralysait les réformes sociales et entravait le développement de la civilisation. Ils devinrent odieux quand ils cessèrent d'être utiles et que la puissance royale fut assez forte pour contenir le brigandage des seigneurs féodaux.

C'est en France que le sentiment et l'amour de l'égalité firent d'abord explosion. La Constitution du 3 septembre 1791 décréta que les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit, et qu'il ne doit plus, par conséquent, y avoir dans l'État aucune distinction d'Ordres.

La Constitution belge de 1831, article 6, a répété ce principe dans les mêmes termes : « Il n'y a dans l'État aucune distinction « d'Ordres. Les Belges sont égaux devant la « loi. »

Dans la nature, c'est l'inégalité qui règne. Les hommes naissent inégaux en force, en intelligence et en vertu. La loi est impuissante à corriger ces inégalités naturelles, mais elle peut ne pas établir des inégalités artificielles dans le domaine du droit, en d'autres termes ne pas créer de privilèges.

Les Belges sont égaux devant la loi. Ils ne jouissent pas tous des mêmes droits, mais ils peuvent tous réclamer les mêmes garanties lorsqu'ils remplissent les conditions requises par les lois (2).

La disposition qui proclame l'égalité des Belges devant la loi se confond donc avec celle qui abolit les anciens privilèges de caste et de classe et qui supprime toute distinction d'Ordres.

Le seul privilège de naissance qui existe encore en Belgique est consacré par l'article 58 de la Constitution, portant que les fils du Roi, ou, à leur défaut, les princes belges de la branche de la famille royale appelée à régner, sont de droit sénateurs à l'âge de dix-huit ans. Ils n'ont voix délibérative qu'à l'âge de vingt cinq ans. Voy. l'article Noblesse.

ÉGLISE CHRÉTIENNE.

L'Église chrétienne est une association religieuse et morale qui a pour base la foi commune dans le Christ; qui cherche à réaliser, dans la vie en commun des associés, le règne de Dieu annoncé par le Christ; qui espère voir un jour ce règne se réaliser et qui lutte pour se préparer dignement à la participation de ce règne.

(1) Hello, *le Régime constitutionnel*, p. 50.

(2) Tout le monde peut devenir propriétaire, tout le monde peut obtenir les emplois publics. Mais ces éventualités ne se réalisent pas nécessairement. L'égalité civile n'est donc qu'une simple possibilité d'égalité (discours de M. Lesbever, Ch. des représ., 1er mars 1893, p. 813).

Cette définition convient pleinement aux communautés chrétiennes protestantes.

Elle n'exprime qu'imparfaitement les caractères qui distinguent l'Église catholique, laquelle est un véritable organisme politique doté de tous les attributs de la souveraineté.

Voy. l'article Puissance ecclésiastique.

ÉGLISES CATHÉDRALES.

Voy. l'article Fabriques d'église, n° 67.

ÉGLISES (CONSTRUCTION ET RECONSTRUCTION DES).

Voy. l'article Fabriques d'église, n° 61.

ÉGLISES (POLICE DES).

Voy. l'article Police communale, n° 12.

ÉGLISES (PROPRIÉTÉ DES).

Voy. l'article Fabriques d'église, n°s 62 et suivant.

ÉGLISES PROTESTANTES ET ISRAÉLITES.

Il existe en Belgique des églises protestantes à Anvers, Bruxelles, Courtrai, Dour, Gand, Hoorebeke-Sainte-Marie, Ixelles, La Bouverie, Liège, Ostende, Pâturages, Seraing, Spa, Tournai et Verviers.

Il y a des synagogues israélites à Anvers, Arlon, Bruxelles, Gand et Liège. Voy. l'article Divisions territoriales, n°s 11 et 12.

La personnalité civile et l'aptitude à posséder des biens ont été reconnues aux églises protestantes par la loi du 18 germinal an x (art. 7 des articles organiques du culte protestant) et par l'article 19 de la loi du 4 mars 1870.

Anciennement les juifs étaient considérés en France comme étrangers et exclus de tous les droits de cité.

L'Assemblée constituante leur conféra les droits de cité par un décret du 24 septembre 1791, sanctionné le 14 novembre suivant.

Ils ont, depuis cette date, joui de la liberté civile et politique.

La police des synagogues a été réglée par trois décrets en date du 17 mars 1808.

L'article 12 du deuxième décret charge les consistoires de maintenir l'ordre dans l'intérieur des synagogues et de régler la perception et l'emploi des sommes destinées aux frais du culte mosaïque.

Ces décrets n'ont accordé au culte israélite ni traitement, ni dotation, ni droit de recevoir des fondations. Ils se sont bornés à établir une contribution répartie entre les israélites de chaque circonscription pour l'acquittement du salaire des rabbins et autres frais du culte. La religion juive n'obtenait ainsi qu'une organisation purement administrative, sans représentation légale pour posséder des biens et pour recevoir des fondations.

C'est seulement par la loi du 4 mars 1870 et par les arrêtés d'exécution du 23 février 1871 et du 7 février 1876, qui règlent l'organisation du culte israélite et les conditions à remplir par ses représentants pour ester en justice et acquérir des biens, que la personnification civile a été octroyée à ce culte (1).

— Les églises protestantes, anglicanes et israélites sont, pour la gestion de leurs intérêts temporels et pour leurs rapports avec l'autorité civile, représentées et organisées de la manière qui est déterminée par le Gouvernement.

Cette organisation comprend :

1° La composition du personnel ;

2° La circonscription ;

3° La régie des biens (loi du 4 mars 1870, art. 19).

Les Conseils d'administration sont composés et formés conformément aux prescriptions des arrêtés royaux du 17 janvier 1875, du 7 février 1876, du 27 mai 1881, du 12 septembre 1881, du 26 janvier 1886, du 15 mars 1886 et du 15 février 1890.

Les intérêts temporels des églises paroissiales anglicanes établies à Anvers, Bruxelles, Gand, Ixelles, Ostende et Spa sont soumis à un régime particulier en vertu des arrêtés royaux du 27 mai 1881, du 19 octobre 1885, du 26 janvier, du 15 mars 1886, du 31 décembre 1890 et du 9 juin 1891.

L'organisation de l'Église protestante libérale de Bruxelles est réglée par l'arrêté du 20 avril 1888 (2).

---

(1) Bruxelles, 18 novembre 1892, *Belgique jud.*, LI, 38.

(2) Voy. les articles Dépenses des communes, n° 15, et Traitements du clergé, n° 6.

— Le Gouvernement peut admettre des étrangers à faire partie de ces Conseils d'administration. Cela résulte du texte de la loi du 4 mars 1870, qui porte, article 19, que les églises protestantes et israélites sont représentées et organisées de la manière qui sera déterminée par le Gouvernement. Voy. l'article EMPLOIS PUBLICS.

— Les attributions conférées par la loi du 4 mars 1870 aux chefs diocésains, pour le culte catholique, sont remplies, pour le culte protestant, par le Synode général, et, pour le culte israélite, par le Consistoire central (arr. roy. du 11 février 1876, art. 11).

Les biens de chaque communauté protestante ou israélite sont administrés dans la forme particulière aux biens des communes.

Les délibérations soumises à l'approbation de la Députation permanente ou du Gouvernement sont communiquées à l'avis, soit du Synode protestant, soit du Consistoire israélite (art. 12).

Voy. l'article LIBERTÉ DE CONSCIENCE, nº 41.

ÉGLISE PROTESTANTE LIBÉRALE.

Voy. l'article TRAITEMENT DU CLERGÉ, nº 6, et l'article DÉPENSES DES COMMUNES, nº 15.

ÉLECTORAT.

SOMMAIRE.

SECTION Ire. — ÉLECTORAT GÉNÉRAL.

SECTION III. — ÉLECTORAT COMMUNAL.

SECTION Ire.

ÉLECTORAT GÉNÉRAL.

1. Il faut, pour être électeur général, remplir les conditions suivantes :

A. Être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation (Code élect. du 12 avril 1894, art. 1er).

On assimile à ces deux catégories de nationaux ceux qui ont réclamé la qualité de Belge ou qui ont fait option de patrie, et ceux qui sont réputés Belges par l'effet de la loi. Voy. l'article INDIGÉNAT.

B. Être âgé de vingt-cinq ans accomplis pour la Chambre des représentants, et de trente ans accomplis pour le Sénat (Code élect., art. 1er). Voy. l'article AGE REQUIS POUR ÊTRE ÉLECTEUR.

C. Être domicilié dans la même commune depuis un an au moins (Code élect., art. 1er). Voy. l'article DOMICILE ÉLECTORAL.

Un vote est attribué à tout citoyen qui réunit les conditions fixées à l'article 1er de la loi électorale et qui ne se trouve pas dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par cette loi (Code élect., art. 3).

2. « Un vote supplémentaire est attribué « à l'électeur âgé de trente-cinq ans, marié « ou ayant, s'il est veuf, descendance légi- « time, qui paye, en principal et en addi- « tionnels, au profit de l'État, au moins 5 fr. « de contribution personnelle sur la valeur « locative, les portes et fenêtres et le mobi- « lier des habitations et bâtiments occupés, « ou qui, cotisé pour pareille contribution, « est exempté du payement à raison de sa « profession conformément, à l'article 2 de « la loi du 26 août 1878 ou à l'article 10 de la « loi du 9 août 1889, modifié par l'article 1er « de la loi du 18 juillet 1893 » (art. 4).

Le double vote est attribué à l'homme marié, même s'il n'a pas d'enfant, ou au veuf s'il a des enfants. Cela résulte du texte de la loi.

L'époux divorcé, n'étant ni marié ni veuf, ne peut bénéficier du vote supplémentaire accordé au père de famille. La Chambre des représentants l'a ainsi décidé dans sa séance du 5 décembre 1893

Il n'en bénéficie pas, même si la garde des enfants lui est confiée, même si sa femme est décédée.

Le veuf remarié, ayant conservé des enfants de son premier mariage, peut, le second mariage fût-il dissous par le divorce, se prévaloir de sa qualité de veuf, père de famille.

L'époux séparé de corps conserve le vote supplémentaire qu'il avait avant le jugement qui a prononcé la séparation. La séparation de corps laisse, en effet, subsister le mariage.

Le père de famille n'a droit à un vote supplémentaire que s'il paye à l'État une contribution personnelle d'au moins 5 francs.

En fait, toute habitation dont la valeur locative est de 42 fr. 40 c. au moins, procure à celui qui l'occupe la base d'imposition de 5 francs. Quant aux habitations d'une valeur moindre, elles ne sont pas soumises à la contribution personnelle. Voy. l'article IMPÔTS, n° 47.

— Le vote supplémentaire est attribué à ceux qui, étant *cotisés* à la contribution personnelle, sont exemptés du *payement* à raison de leur profession.

Cette disposition profite aux *ouvriers* qui occupent une habitation dont le revenu cadastral n'excède pas le taux fixé par la loi du 18 juillet 1893, article 1er. Voy. l'article IMPÔTS, n° 56.

Elle profitait aussi aux personnes qui occupent gratuitement des habitations et bâtiments ou des parties d'habitations et bâtiments appartenant à l'État, aux provinces, aux communes ou à des établissements publics, et qui étaient exemptées de la contribution personnelle par la loi du 26 août 1878, article 2. Mais cette immunité a été abrogée par l'article 5 de la loi fiscale du 11 avril 1895.

3. L'article 4 du Code électoral, en subordonnant le bénéfice d'un vote supplémentaire au payement d'une contribution personnelle de 5 francs au moins, a en vue un versement par lequel celui qui l'effectue acquitte sa dette légale, et non le versement arbitraire d'une somme payée sans cause par un prétendu contribuable. L'électeur qui se prévaut de l'article 4 doit posséder la base du cens, c'est-à-dire les choses ou les facultés qui servent de base à l'impôt.

Il faut que le payement du cens ait eu pour base un titre régulier de perception, c'est-à-dire un rôle rendu exécutoire par le directeur provincial des contributions directes. Les payements faits avant la délivrance de l'exécutoire ne constituent que des versements arbitraires, sans base légale et, partant, sans valeur (cass., 17 décembre 1877, SCHEYVEN, III, 117).

4. Les sommes versées au Trésor de l'État ne constituent donc un élément du cens qu'à la condition d'être réellement dues à l'État comme impôt, en conformité des règles tracées par la loi.

Anciennement, les juridictions électorales étaient compétentes pour vérifier la possession des bases du cens.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. L'article 13 de la loi électorale dispose en termes exprès que les juridictions électorales sont incompétentes pour contrôler les bases fiscales de la contribution personnelle. Ce contrôle appartient exclusivement à la juridiction fiscale.

5. La contribution personnelle est due par tous ceux, propriétaires ou non, qui *occupent* des habitations et bâtiments (loi du 28 juin 1822, art. 6). Voy. l'article IMPÔTS, nº 35.

Aucune loi n'ayant défini la qualité d'occupant, il appartient au juge électoral de décider, d'après les faits qu'il constate, qu'une personne occupe réellement la maison à raison de laquelle elle paye la contribution personnelle (cass., 12 mai 1890, *Pasic.*, 1890, I, 201).

En principe, la capacité électorale attribuée au chef de famille à raison du payement d'une contribution personnelle, est attachée à l'impôt constaté par un titre fiscal.

Néanmoins, l'article 14 de la loi dispose que lorsque la contribution personnelle est indûment portée au nom d'un tiers, la preuve de l'erreur peut être faite devant les juridictions électorales par tous moyens de droit, témoins compris, tant par les tiers réclamants que par les intéressés.

Cette disposition exonère le citoyen qui possède réellement la base du cens, mais dont les contributions sont erronément portées au nom d'un tiers, de l'obligation d'introduire un recours devant la juridiction fiscale. Elle lui permet de faire directement valoir son droit devant la juridiction électorale (cass., 19 février 1878, *Pasic.*, 1878, I, 185).

Cette juridiction peut, par exemple, décider qu'un bail authentique ne constate pas le fait matériel de l'occupation. On est recevable à faire devant elle la preuve de cette simulation par témoins.

Elle peut aussi reconnaître et constater qu'une contribution personnelle a été par erreur portée sur le rôle au nom de l'un des enfants de celui qui réclame son inscription, et qu'en réalité, c'est le père qui la doit tout entière comme chef du ménage (cass., 18 avril 1887, SCHEYVEN, VI, 329).

6. Les parties ou quartiers de maison, les chambres, qui sont pris en location du propriétaire ou premier locataire *non habitant*, sont considérés comme des habitations distinctes, pour lesquelles la contribution est due par l'occupant (loi du 28 juin 1822, art. 8).

Lors donc qu'un propriétaire non habitant a donné en location à différentes personnes les différents étages de sa maison, chacun de ces locataires demeure directement débiteur envers le fisc d'une quotité de la contribution personnelle. Voy. l'article IMPÔTS, nº 39.

7. « La contribution personnelle est attri-
« buée, pour parts égales, à chacun de ceux
« qui occupent ensemble, à titre principal,
« une même maison ou partie de maison,
« même au cas où la cotisation n'a été éta-
« blie qu'au profit d'un seul d'entre eux »
(Code élect., art. 11).

Dans le cas prévu par cette disposition, la division est de droit, tant au profit de ceux qui ne sont point cotisés qu'au profit de l'occupant dont le nom figure seul au rôle de l'impôt.

Mais la division n'est admise qu'entre les personnes qui habitent toutes, au même titre, la même habitation. Si une habitation est occupée par deux ou plusieurs personnes ne

vivant point en communauté, les juridictions électorales n'ont pas la faculté d'opérer la division, attendu que cette division de cote suppose un travail d'estimation qui échappe, par sa nature, à leur compétence. Les juridictions électorales n'ont pas qualité pour rectifier ou modifier, dans leurs bases fiscales, des impôts établis par l'administration des contributions. La contribution personnelle cotisée au nom d'un seul des occupants ne profiterait, en ce cas, à personne.

8. L'article 1er de la loi du 22 août 1885, reproduit par l'article 10 du Code électoral, dispose qu'on doit tenir pour principal occupant « le père de famille, même quand ses « fils majeurs habitent avec lui, à moins qu'il « ne soit dénué de toute ressource ».

Lors donc que le père de famille vit avec ses enfants, c'est toujours lui qu'il faut considérer comme l'occupant principal.

Cette présomption est absolue, fait disparaître toute espèce d'arbitraire, prévient toute contestation. L'inscription du fils au rôle de l'impôt ne prévaut pas contre cette présomption *juris et de jure* (1).

La loi a voulu proscrire toute enquête sur la part d'intervention respective des différents membres de la famille dans les frais du ménage commun et interdire toute recherche sur les conditions de la vie commune.

Il résulte de là que le père de famille, habitant sous le même toit que son fils, a seul la base de la contribution personnelle, même lorsqu'il fait ménage à part, pourvu qu'il ne soit pas dénué de ressources (2).

Dorénavant, il n'y a plus de contestation possible qu'à l'égard du fait matériel, tangible de l'occupation.

Le fils qui donne l'hospitalité à son père est averti que, par ce fait même, le cens qu'il payait précédemment à titre personnel passe de plein droit à son père.

La présomption établie par l'article 10 du Code électoral n'est pas détruite par la circonstance que le fils dispose gratuitement, soit comme ministre du culte, soit comme instituteur, de la maison qu'il habite avec son père. Ce dernier profite seul de la contribution établie sur le mobilier qui garnit cette maison (cass., 22 octobre 1894, Scheyven, VIII, 547).

Elle ne fléchit pas même lorsque la majeure partie de la maison occupée en commun est spécialement destinée à l'exploitation d'un commerce exercé par le fils (cass., 2 et 10 avril 1888, Scheyven, VI, 506).

L'article 10, § 2, du Code électoral admet toutefois un tempérament. Il a été reconnu, au cours des discussions qui ont précédé l'adoption de la loi du 22 août 1885, que la contribution personnelle afférente à une maison occupée par le père et les enfants peut être divisée s'il y a entre eux une société commerciale sérieuse, régulièrement constituée, non entachée de fraude, et si les locaux affectés au commerce exercé par la société comprennent, non pas seulement le rez-de-chaussée, mais la majeure partie de la maison commune (cass., 10 mai 1886 et 9 mai 1887, Scheyven, VI, 168 et 389).

La présomption dont il est ici question s'applique aussi bien quand le père de famille cohabite avec ses filles que lorsqu'il habite avec ses fils. Le motif qui l'a fait édicter, — le désir d'éviter des investigations sur la part d'intervention des divers membres de la famille dans les frais du ménage commun, — existe aussi bien dans un cas que dans l'autre (cass., 2 avril 1888, *Pasic.*, 1888, I, 152).

La présomption établie en faveur du père de famille qui vit avec ses enfants ne peut pas être invoquée par le beau-père qui vit avec son gendre. « Le père seul », a dit M. Beernaert, ministre des finances, « sera « présumé principal occupant (3). »

La mère qui habite avec ses enfants n'est pas non plus considérée, en vertu d'une présomption légale, comme la principale occupante. Mais il appartient à la Cour d'appel de décider, en vertu de son pouvoir absolu d'appréciation, qu'une mère qui habite avec son fils est en fait la principale occupante de la maison dont ce dernier s'attribue la contribution personnelle (cass., 4 mai 1886, Scheyven, VI, 140).

Il importe peu que le père contribue à l'entretien de la famille pour une part supérieure, égale ou inférieure à celle de son fils. Dans tous les cas, il conserve sa situation

(1) Cass., 2 avril 1888, Scheyven, VI, 507.
(2) Cass., 2 avril 1888, *Pasic.*, 1888, I, 184.
(3) Ch. des représ., 6 août 1885, *Ann. parl.*, p. 1731.

de chef de la famille, puisqu'il n'est pas pour elle une charge.

Mais lorsqu'il retombe à la charge des siens, qu'il devient totalement incapable de pourvoir à ses propres besoins, qu'il est recueilli et entretenu par ses enfants, alors, mais alors seulement, la présomption légale cède devant l'évidence (1).

Lorsque le Collège échevinal a attribué la contribution personnelle à un fils habitant avec son père, on doit présumer, jusqu'à preuve contraire, que le père est dénué de toute ressource et ne possède pas personnellement la base de cette contribution. L'inscription d'une personne sur la liste électorale crée, en effet, en sa faveur la présomption qu'elle a le droit d'y être inscrite, et que ses titres ont été vérifiés par l'administration communale (cass., 12 avril 1886, Scheyven, VI, 105, et 16 avril 1888, *Pasic.*, 1888, I, 193).

Cette présomption peut être combattue par la preuve contraire, conformément au principe général énoncé à l'article 40 du code électoral. Lorsqu'on recourt à la preuve testimoniale pour la subministrer, la Cour d'appel apprécie en fait et souverainement le résultat des enquêtes (cass., 13 juin 1887, Scheyven, VI, 452).

Quand le Collège échevinal n'a pas attribué la personnelle au fils qui cohabite avec son père, ce dernier est tenu légalement pour le principal occupant. Il incombe dès lors au fils qui réclame pour lui-même le bénéfice de la contribution personnelle, d'établir devant la Cour d'appel que son père est dénué de ressources (cass., 2 avril 1888, Scheyven, VI, 507).

9. « Doivent être tenus pour principaux occupants les supérieurs ou directeurs de communautés pour les établissements qu'ils habitent » (Code élect., art. 10).

On entend par directeur d'une communauté celui qui en a la direction temporelle, y exerce une autorité définie par les statuts et dispose des biens en maître.

Le directeur spirituel, qui occupe quelques chambres d'un couvent, qui donne des instructions religieuses et administre les sacrements, n'est pas un occupant dans le sens de la loi (2).

Il paraît évident et l'expérience démontre qu'il ne peut y avoir qu'un supérieur par établissement (3).

La contribution personnelle, établie sous le nom de deux religieux, qualifiés tous les deux de supérieurs de communauté, ne peut donc pas se partager entre eux. Elle est due en entier par celui qui est réellement le supérieur (cass., 17 mai 1886, Scheyven, VI, 138).

La disposition légale qui répute occupant principal le supérieur d'une communauté religieuse semble, à première vue, n'avoir aucune portée, puisque la contribution personnelle ne procure un vote supplémentaire qu'aux hommes mariés. Il se peut, toutefois, qu'un veuf ayant descendance légitime devienne directeur d'une communauté religieuse. Dans ce cas exceptionnel il aurait le droit de se prévaloir de l'article 10 du Code électoral.

10. « Doivent être tenus pour principaux occupants les directeurs d'établissements d'éducation ou instituteurs pour les locaux soumis à leur direction » (Code élect., art. 10).

Les locaux soumis à la direction sont les locaux où se donne l'enseignement, aussi bien que ceux qui servent à l'habitation. Celui qui dirige l'enseignement donné dans un pareil local est censé occuper ce local.

Il ne s'agit pas de rechercher quel est le propriétaire ou le patron de l'école, mais uniquement de savoir quel est celui qui a la direction de l'enseignement. Par cela seul qu'ils ont la direction de l'école, le directeur ou l'instituteur en chef doivent être considérés comme étant les principaux occupants.

Dans le cas où il y a un directeur proprement dit, ayant un ou plusieurs instituteurs sous ses ordres, c'est à ce directeur que profite la contribution personnelle.

A défaut de directeur, c'est l'instituteur en chef ou l'instituteur unique qui bénéficie de la contribution.

Quant aux instituteurs qui dirigent les écoles officielles de l'État, des provinces et

(1) Rapport de la Section centrale, *Doc. parl.*, 1884-1885, p. 228.

(2) Thonissen, ministre de l'int., Ch. des représ., 5 août 1885, *Ann. parl.*, p. 1710.

(3) Réponse du Gouvernement à une demande de la Section centrale, *Doc. parl.*, 1884-1885, p. 228.

des communes, ils peuvent se prévaloir des contributions afférentes aux locaux qui leur servent de logement, mais non de celles qui grèvent les bâtiments d'école proprement dits.

Lorsque l'établissement d'éducation jouit de la personnification civile, la contribution est due, non par le directeur en nom personnel, mais par la personne juridique dont il est le préposé.

Un grand séminaire, par exemple, est un établissement public doté de la personnification civile. La contribution personnelle qui frappe le mobilier du séminaire ne profite donc pas au directeur de l'établissement (cass., 24 janvier 1881, *Pacic.*, 1881, I, 65).

11. « Pour avoir droit à un vote supplé-
« mentaire, l'électeur doit être imposé à la
« contribution personnelle pour l'année de
« l'inscription et l'avoir versée au trésor de
« l'État pour l'année antérieure; ou, s'il est
« exempté de la contribution à raison de sa
« profession, y avoir été cotisé pendant les
« deux années utiles » (Code élect., art. 13).

La contribution afférente à l'année antérieure ne doit pas nécessairement avoir été payée au cours de cette année; il suffit qu'elle soit payée au moment où doivent exister les conditions de l'électorat, c'est-à-dire à la date du 1er juillet de l'année au cours de laquelle se fait la revision des listes.

L'électeur qui est exempt de la contribution personnelle à raison de sa profession conserve néanmoins le droit à un vote supplémentaire, pourvu qu'il ait été cotisé pendant les deux années utiles.

« Les contribuables de cette catégorie
« sont, lors de l'inscription générale, assu-
« jettis à la déclaration et portés aux rôles;
« la cause de l'exemption est mentionnée en
« regard de l'imposition » (Code élect., art. 13).

Cette disposition est une application de la règle énoncée à l'article 2 de la loi du 26 août 1878, qui porte, alinéa final :

« Ceux qui jouiront des exemptions accor-
« dées par le présent article seront néan-
« moins tenus de déclarer ou de faire
« déterminer par expertise la valeur locative,
« le nombre des portes et fenêtres de leur
« habitation, ainsi que la valeur de leur
« mobilier, pour servir éventuellement à
« établir la contribution à laquelle ils reste-
« ront soumis. » Voy. l'article Impôts, n° 52.

Celui qui n'a été exempté à raison de sa profession que pendant l'une des deux années utiles, doit justifier, pour l'autre, du payement de la contribution. Il est, sous ce rapport, soumis au droit commun.

12. La contribution personnelle est due, non par la maison, mais par l'occupant, et ce à raison de la situation de fortune que l'importance de la maison permet de lui supposer. C'est pourquoi toute personne qui vient occuper une maison au cours du premier trimestre doit la contribution personnelle pour l'année entière, à partir du 1er janvier. Cela résulte de l'article 54 de la loi du 28 janvier 1822. Voy. l'article Impôts, n° 37.

Lorsque plusieurs personnes ont successivement occupé la même maison au cours du premier trimestre, la loi, dans le but de prévenir les fraudes, n'accorde le bénéfice électoral de la contribution personnelle qu'à une seule d'entre elles. L'article 11 du code électoral est ainsi conçu : « La contribution
« personnelle est attribuée exclusivement
« pour l'année entière à celui qui, le premier
« dans le cours du premier trimestre, occupe
« la maison ou la partie de maison soumise
« à l'impôt. »

Le droit fiscal demeure donc intact, mais on ne lui fait pas produire toutes ses conséquences au point de vue électoral.

13. Il n'est tenu compte de la contribution personnelle que lorsqu'elle figure aux rôles primitifs ou aux premiers rôles supplétifs, ou lorsqu'elle a été établie postérieurement par décisions passées en force de chose jugée (Code élect., art. 13).

Les rôles primitifs sont, en général, arrêtés en février et en mars. Les déclarations qui n'ont pas été comprises dans ces rôles sont portées aux premiers rôles supplétifs.

Quant aux déclarations tardives, dont il a été impossible de vérifier la sincérité en temps utile et qui échappent, par conséquent, au contrôle de l'action populaire, elles ne peuvent servir de base au droit d'électorat.

On doit néanmoins tenir compte de la contribution personnelle lorsqu'elle a été fixée, même après la formation des rôles supplétifs, par une décision émanée du juge fiscal et coulée en force de chose jugée.

Si la déclaration de contribution pour une maison occupée au cours du premier trimestre n'est faite qu'après le 1er avril, elle ne confère pas le droit électoral, à moins qu'elle ne soit confirmée par une décision du directeur des contributions ou par un arrêt de la Cour d'appel.

14. Le payement de l'impôt étant une condition de la possession d'un vote supplémentaire, il est nécessaire que la justification de ce payement puisse être fournie devant les juridictions électorales par tous moyens de droit : « Le payement de la contribution « personnelle se justifie par tous moyens de « droit » (Code élect., art. 12).

Les juridictions électorales sont incompétentes pour contrôler les bases fiscales de la contribution personnelle (*ibid.*).

Mais lorsque la contribution personnelle est indûment portée au nom d'un tiers, la preuve de l'erreur peut être fournie, devant les juridictions électorales, tant par les tiers réclamants que par les intéressés, par tous moyens de droit, preuve testimoniale comprise. La preuve testimoniale est reçue, en ce cas, même lorsque la contribution est relative à des habitations et bâtiments dont la valeur locative ou le prix de location dépasse 150 francs (art. 14).

Le juge électoral est donc incompétent pour contrôler les bases fiscales d'une contribution personnelle, mais il est compétent pour décider à qui cette contribution doit être attribuée. Il est sans qualité pour ordonner des expertises sur la valeur locative, sur le nombre des portes et fenêtres et sur la valeur du mobilier, mais il peut vérifier si l'attribution de la personnelle au citoyen porté sur les rôles est juste et légale.

La Cour d'appel peut, lorsqu'elle statue comme juge fiscal, vérifier si les bases d'une cotisation ont été correctement appréciées par le fisc. Mais lorsqu'elle exerce la juridiction électorale, elle doit accepter, sans examen, les cotisations établies par l'administration fiscale.

La question de savoir quel est le principal occupant d'une maison ne se confond pas avec celle de savoir qui en est locataire. L'impôt est dû, non par le preneur, mais par le principal occupant. Il a donc paru convenable, même quand la valeur locative excède 150 francs, de permettre aux intéressés d'établir par témoins un fait indépendant des conditions d'existence du bail.

15. L'article 47 de la Constitution attribue un vote supplémentaire à tout citoyen âgé de 25 ans accomplis et propriétaire d'immeubles d'une valeur d'au moins 2,000 francs, à établir sur la base du revenu cadastral, ou d'un revenu cadastral en rapport avec cette valeur.

Le Code électoral de 1894 a admis que cette valeur correspond à un revenu cadastral de 48 francs. Il dispose, article 5 :

« Un vote supplémentaire est attribué à « l'électeur propriétaire d'immeubles ayant « un revenu cadastral de 48 francs au « moins. »

Comme l'impôt foncier est basé sur le revenu cadastral et qu'il s'élève à 7 p. c. de ce revenu, toute personne inscrite aux rôles de l'impôt foncier pour une somme de 3 fr. 36 c. en principal (formant 7 p. c. de la somme de 48 francs) est réputée posséder un immeuble d'une valeur de 2,000 francs.

Cette proposition n'est cependant pas toujours d'une exactitude absolue, par le motif que l'administration, lorsqu'elle établit le chiffre d'une cote foncière, force les fractions de centime qui dépassent un demi-centime et néglige celles qui n'atteignent pas ce chiffre. Par exemple, un revenu cadastral de 47 fr. 93 c. correspond, sur le taux de 7 p. c., à un impôt de 3 fr. 35 c. et 51 centièmes de centime, et si l'on force la fraction, à 3 fr. 36 c. Dans ce cas le contribuable est assujetti à une contribution de 3 fr. 36 c., et néanmoins il n'a pas droit au vote supplémentaire, parce qu'il ne possède pas le revenu de 48 francs exigé par la loi.

L'électeur qui réclame un vote supplémentaire ne peut faire état que des immeubles qu'il possède en Belgique.

La nue propriété, qu'elle qu'en soit la valeur, n'est pas prise en considération. L'usufruit seul ne compte pas davantage. Il faut la pleine propriété. Mais celle-ci étant établie, on n'a pas égard aux hypothèques qui pourraient la grever.

L'emphytéote n'est pas non plus considéré comme propriétaire dans le sens de l'article 5 du Code électoral (Bruxelles, 21 mars 1895, Scheyven, VIII, 673).

La propriété des immeubles doit exister au profit du titulaire depuis un an au moins à dater de l'acte d'acquisition, s'il est authen-

tique, ou de son enregistrement, s'il est sous seing privé (Code élect., art. 5).

Les tiers à qui l'intéressé oppose, en matière électorale, un acte authentique d'acquisition ou un acte sous seing privé, enregistré, ne sont pas recevables à contester la valeur intrinsèque de cet acte ou sa force probante, sous prétexte qu'il n'a pas été transcrit au bureau de la conservation des hypothèques.

16. Le droit à un vote supplémentaire du chef de la propriété d'un immeuble se constate, soit par l'inscription de l'intéressé aux rôles de la contribution foncière pour un revenu cadastral d'au moins 48 francs, soit par l'inscription à la matrice cadastrale pour pareil revenu, soit par les relevés des mutations formés par les receveurs de l'enregistrement et transmis aux administrations communales, soit, enfin, par des actes enregistrés translatifs ou déclaratifs de propriété, des déclarations de succession ou de mutation par décès (Code élect., art. 9).

Il a toujours été admis par la jurisprudence qu'il n'appartient pas aux tiers de contester, devant les juridictions électorales, la sincérité des titres de propriété et les attributions que ces titres constatent, par exemple, les attributions résultant d'un acte de partage.

Néanmoins, lorsque des immeubles inscrits à la matrice cadastrale ou aux rôles de la contribution foncière sont indûment portés au nom de tiers, la preuve de l'erreur peut être fournie devant la juridiction électorale (Code élect., art. 14).

Le propriétaire dont l'immeuble est indûment porté au nom d'un tiers sur la liste électorale, pourra établir l'erreur en produisant son titre de propriété. Si la contribution foncière est inscrite au rôle sous le nom d'un tiers, le propriétaire pourra prouver l'erreur en produisant un extrait de la matrice cadastrale.

La preuve de l'erreur ne peut être fournie qu'au moyen des documents spécifiés à l'article 9, litt. *A*, n° 4. Cela résulte du texte même de l'article 14, qui autorise expressément la preuve testimoniale lorsqu'il s'agit de la contribution personnelle et qui ne mentionne pas ce mode de preuve lorsqu'il s'agit de la propriété immobilière.

17. Un vote supplémentaire est également accordé au propriétaire d'une inscription au Grand-Livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la Caisse générale d'épargne et de retraite, d'au moins 100 fr. de rente (Constitution, art. 47; Code élect., art. 5).

Les fonctionnaires qui ont versé un cautionnement et qui sont inscrits au Grand-Livre des cautionnements, n'ont pas, de ce chef, droit au vote plural (1).

On ne peut pas, non plus, à raison d'un simple dépôt à la Caisse d'épargne, quel qu'en soit le montant, réclamer un vote supplémentaire. La Constitution ne parle que de carnets de rente sur l'État.

La propriété d'un carnet de la Caisse de retraite dont la rente n'est pas encore exigible ne donne pas droit à l'attribution d'un vote supplémentaire (2).

« Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins et n'avoir fait, pendant cette période, l'objet d'aucune saisie-arrêt validée ou notification de gage à l'administration de la Trésorerie ou de la Caisse d'épargne » (Code élect., art. 5).

Lorsqu'il y a eu main levée de la saisie-arrêt ou du nantissement, le terme de deux années prend cours à dater de la mainlevée.

Le droit à un vote supplémentaire du chef de la propriété d'une inscription ou carnet de rente se prouve par les énonciations des registres de la Trésorerie ou de la Caisse d'épargne, telles qu'elles résultent des *extraits* délivrés par les directeurs généraux de la Trésorerie et de la Caisse d'épargne (Code élect., art. 9).

Ces *extraits* sont les seuls titres au moyen desquels on puisse justifier la propriété des carnets et inscriptions de rente. Il ne serait pas permis d'y suppléer en produisant les *certificats* mêmes d'inscription ou les *carnets* de rente (3). Les juridictions électorales ne pourraient pas non plus réclamer la communication des registres originaux.

18. « Une inscription et un carnet ne peuvent être cumulés pour former la rente de 100 francs.

« L'électeur qui est à la fois propriétaire

(1) Nyssens, Ch. des représ., 6 décembre 1893, *Ann. parl.*, p. 168.
(2) Dépêche min. du 21 juin 1894, Scheyven, VIII, 393.
(3) Beltjens, *Commentaire de la loi électorale*, p. 48.

« d'immeubles d'un revenu cadastral de « 48 francs, d'inscriptions et de carnets de « 100 francs de rente, n'a droit du chef de sa « double ou triple propriété, qu'à un seul « vote supplémentaire » (Code élect., art. 5).

Mais il est permis de cumuler le vote supplémentaire accordé au père de famille qui paye 5 francs de contribution personnelle avec le vote supplémentaire accordé au propriétaire d'un immeuble ou d'une inscription de rente.

L'article 7 de la loi dispose, en effet :

« L'électeur peut cumuler le vote supplé- « mentaire de l'article 4 et celui de l'ar- « ticle 5.

« Nul ne peut cumuler plus de trois voix. »

19. Le successeur à cause de décès pouvait jadis, en vertu de l'article 9 des lois électorales coordonnées, joindre la possession censitaire du défunt à la sienne propre. Le possesseur à titre successif était substitué à son auteur; il avait le droit de se prévaloir de toutes les contributions payées par ce dernier.

La loi actuelle n'autorise plus cette transmission de droits en ce qui concerne la contribution personnelle. La contribution sur les bâtiments occupés a un caractère essentiellement individuel. Il serait illogique de tenir compte d'une situation absolument personnelle au défunt et finissant avec lui.

Il en est autrement de la propriété. L'héritier devient personnellement propriétaire par la mort de son parent ou du testateur qui lui a légué un immeuble. La loi l'autorise à se prévaloir de la propriété de son auteur pour parfaire le temps pendant lequel cette propriété doit avoir subsisté. Elle dispose, article 15 : « Sont comptés au successeur « par suite de décès, pour sa part hérédi- « taire : les immeubles de son auteur, jus- « qu'au jour du partage, s'il est constaté « par acte authentique, ou jusqu'à l'enregis- « trement de l'acte, s'il est sous seing privé; « les inscriptions et carnets de rente jus- « qu'au jour du transfert. »

La propriété est comptée au successeur pour sa part héréditaire jusqu'au jour du partage. L'immeuble de 2,000 francs, par exemple, laissé par le défunt à deux enfants ne compte que pour 1,000 francs à chacun d'eux jusqu'au jour où, par suite du partage, il sera entièrement attribué à l'un d'eux. Cette attribution n'a pas d'effet rétroactif en matière électorale. Chacun des cohéritiers est considéré comme acquérant, à la date du partage, les immeubles qui tombent dans son lot.

20. « Sont comptés au mari, mais seule- « ment à partir du mariage, et sauf le cas « de séparation de corps, les immeubles, « inscriptions et carnets appartenant, même « à titre successif, à sa femme, et les contri- « butions personnelles dues ou payées par « elle » (Code élect., art. 16).

C'est à partir du mariage seulement que les immeubles et les carnets de rente sont comptés au mari. Ce n'est qu'à dater du mariage que commence à courir à son profit le délai d'un an ou de deux ans requis pour que la propriété ou la rente de sa femme lui donne le double vote.

Si la femme, après le mariage, recueille par héritage des immeubles, inscriptions ou carnets, le mari peut en bénéficier, non seulement depuis la date du décès du précédent propriétaire, mais depuis la date d'acquisition de la propriété par celui-ci, pour autant que cette date ne soit pas antérieure à celle du mariage.

La contribution personnelle due ou payée par la femme est établie, au point de vue fiscal, pour l'année entière. Mais, au point de vue électoral, elle est susceptible de division et elle profite au mari à compter du jour du mariage. Qu'on suppose un mariage contracté le 1er juillet par une femme qui paye au fisc une personnelle de 10 francs. Le mari pourra s'attribuer cette contribution à concurrence de moitié et obtiendra ainsi le vote supplémentaire.

21. « Sont comptés au père les immeu- « bles, inscriptions et carnets de rente appar- « tenant même à titre successif à ses enfants « âgés de moins de vingt et un ans » (Code élect., art. 16).

Le droit du père sur les biens de ses enfants mineurs repose, non pas sur la jouissance qu'il a de ses biens, jouissance qui prend fin lorsque les enfants ont atteint l'âge de dix-huit ans, mais sur sa qualité de père de famille.

Il n'y a aucune raison de lui refuser cet avantage quand il a, sur les biens de ses enfants, un droit d'usufruit qu'il puise dans un titre conventionnel ou testamentaire (cass., 22 octobre 1894, Scheyven, VIII, 546).

22. L'article 47 de la Constitution revisée dispose que : « Deux votes supplémentaires « sont attribués aux citoyens âgés de vingt- « cinq ans accomplis et se trouvant dans « l'un des cas suivants :

« *A*. Être porteur d'un diplôme d'ensei- « gnement supérieur ou d'un certificat « homologué de fréquentation d'un cours « complet d'enseignement moyen du degré « supérieur, sans distinction entre les éta- « blissements publics ou privés ;

« *B*. Remplir ou avoir rempli une fonc- « tion publique, occuper ou avoir occupé « une position, exercer ou avoir exercé une « profession privée qui impliquent la pré- « somption que le titulaire possède au moins « les connaissances de l'enseignement moyen « du degré supérieur. La loi détermine ces « fonctions, positions et professions, ainsi « que, le cas échéant, le temps pendant « lequel elles auront dû être occupées ou « exercées. »

23. Le littera *A* de l'article 47 est parfaitement clair. Un diplôme d'enseignement supérieur, c'est-à-dire un diplôme délivré par un établissement où l'on n'est reçu qu'au sortir des études moyennes du degré supérieur, ou bien un certificat constatant que l'on a fréquenté réellement un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur : telles sont les deux seules catégories de titres qu'admet le littera *A*.

L'article 17 de la loi électorale de 1894 a réglé comme suit l'exécution de ce texte constitutionnel :

« Les seuls diplômes, titres et certificats « donnant droit à deux votes supplémen- « taires sont les suivants :

« *A*. Les diplômes et certificats universi- « taires délivrés, après examen, par les jurys « légaux en exécution des lois sur l'ensei- « gnement supérieur des 27 septembre 1835, « 15 juillet 1849, 1er mai 1857 et 27 mars 1861 ».

Ces diplômes et certificats ne sont pas soumis à l'entérinement, formalité qui n'a été instituée que par la loi du 20 mai 1876.

Les diplômes que les Universités délivrent quelquefois *honoris causâ*, sans examen préalable, ne confèrent aucun droit électoral.

« *B*. Les diplômes et certificats universi- « taires entérinés conformément aux lois du « 20 mai 1876 et du 10 avril 1890 sur la colla- « tion des grades académiques ».

Les diplômes dont il s'agit ici sont ceux de candidat et de docteur en philosophie et lettres, en droit, en sciences naturelles, en sciences physiques et mathématiques, en médecine, chirurgie et accouchements ; ceux de candidat notaire, de candidat ingénieur, de candidat en pharmacie, et ceux d'ingénieur civil des mines, d'ingénieur des constructions civiles et de pharmacien. Ce sont les grades académiques légaux.

Les certificats visés par la loi sont ceux qui se délivrent après chaque épreuve, lorsque l'examen est divisé en plusieurs épreuves.

Ces diplômes et certificats ne produisent d'effet légal que lorsqu'ils ont été entérinés conformément à l'article 20 de la loi du 20 mai 1876 ou à l'article 35 de la loi du 10 avril 1890.

« *C*. Les diplômes d'aspirant professeur « agrégé et de professeur agrégé de l'ensei- « gnement moyen du degré supérieur ; les « diplômes de médecin vétérinaire ; les « diplômes, titres et certificats délivrés à la « suite des examens de sortie dans les éta- « blissements ci-après : école militaire ; ins- « titut agricole de l'État à Gembloux ; insti- « tut supérieur de commerce d'Anvers ; école « provinciale des mines du Hainaut ; les « diplômes scientifiques d'enseignement su- « périeur comportant deux années d'études « au moins et conférés, après examen, par « les facultés des universités, ainsi que par « les écoles annexées aux universités.

« Un arrêté royal détermine pour chaque « université quels sont ces diplômes ».

En énonçant que parmi les diplômes d'enseignement supérieur sont compris les diplômes délivrés par les facultés des universités du pays et par les écoles annexées à ces universités, la loi a en vue les diplômes conférés par tous instituts, toutes écoles, toutes facultés d'enseignement supérieur.

Les diplômes scientifiques qui donnent droit à deux votes supplémentaires sont spécifiés dans l'arrêté royal du 14 avril 1894 et dans les tableaux y annexés.

« *D*. Les diplômes, titres et certificats « d'enseignement supérieur obtenus, après « examen, à l'étranger, à la suite d'études « comportant un cours de deux années au « moins, et enregistrés par la commission « spéciale instituée par l'article 35 de la loi « du 10 avril 1890 sur la collation des grades « académiques. Un arrêté royal détermine

« les mesures d'exécution que comporte « cette disposition extensive des attributions « de la dite commission ».

Parmi les diplômes énumérés au littera *D* sont compris notamment ceux de l'Université de Bologne et des facultés de théologie catholiques et protestantes de l'étranger.

Les mesures d'exécution prescrites par cette disposition font l'objet d'un arrêté royal en date du 14 avril 1894.

« *E.* Les certificats d'élève universitaire « délivrés en exécution de la loi du 15 juillet « 1849; les certificats d'épreuve préparatoire « délivrés en exécution des lois du 1er mai « 1857 et du 10 avril 1890, et les diplômes de « gradué en lettres délivrés en exécution de « la loi du 27 mars 1861;

« *F.* Les certificats de fréquentation d'un « cours complet d'enseignement moyen du « degré supérieur, homologués par applica- « tion des lois du 1er mai 1857, du 27 mars « 1861 et du 10 avril 1890.

« Les personnes qui, antérieurement à la « présente loi, ont achevé un cours complet « d'enseignement moyen du degré supé- « rieur (humanités anciennes ou modernes) « et qui n'ont pas soumis ou n'ont pas pu « soumettre les certificats de fréquenta- « tion à l'homologation, conformément aux « lois des 1er mai 1857, 27 mars 1861 et « 10 avril 1890 et aux dispositions réglemen- « taires prises en exécution de ces lois, « peuvent soumettre ces certificats au jury « institué par l'article 7 de la loi du 10 avril « 1890.

« Si le certificat ne leur a pas été délivré » ou s'il n'est plus en leur possession, elles « peuvent le réclamer aux chefs actuels des « établissements où elles ont fait leurs « études, ou, si elles ont fait des études pri- « vées, aux maîtres dont elles ont suivi les « cours.

« Un arrêté royal détermine les mesures « d'exécution que comporte cette disposi- « tion. »

L'homologation n'existait pas avant 1857; elle n'a plus fonctionné de 1876 à 1890. Ceux qui, soit avant 1857, soit dans l'intervalle de 1876 à 1890, ont achevé un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, peuvent faire homologuer leurs certificats par le jury que désigne la loi du 12 avril 1894.

Pour ceux qui ont fait leurs études sous le régime de la loi du 10 avril 1890, les certificats doivent porter la mention *avec fruit* (1). Il n'en est pas de même pour ceux qui ont fait leurs études sous l'empire des lois antérieures, lesquelles n'exigeaient pas cette mention.

On peut faire homologuer des certificats d'études privées. Le texte constitutionnel le dit expressément.

Les certificats d'études faites dans des établissements d'enseignement situés à l'étranger sont susceptibles d'être homologués, comme les autres. C'est ce que décide l'article 10 de l'arrêté royal du 14 avril 1894.

Les juridictions électorales sont incompétentes pour contrôler la valeur intrinsèque des diplômes, titres ou certificats visés à l'article 17 du code électoral, lorsqu'ils ont été délivrés, entérinés ou homologués par les autorités compétentes (Code élect., art. 18).

24. Les fonctions, professions et positions, qui donnent droit à l'attribution de deux votes supplémentaires sont celles qui impliquent la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur.

L'article 19 de la loi électorale dispose que ces fonctions, professions et positions sont exclusivement les suivantes :

« 1° Ministres et ministres d'État;

« 2° Membres des Chambres législatives;

« 3° Gouverneurs des provinces; membres « des Députations permanentes des Conseils « provinciaux; greffiers provinciaux;

« 4° Envoyés extraordinaires et ministres « plénipotentiaires, ministres résidents, con- « seillers de légation, secrétaires de léga- « tion, consuls et consuls généraux rétri- « bués;

« 5° Membres effectifs et correspondants « des Académies royales »;

Sous cette désignation sont exclusivement comprises l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux arts de Belgique, l'Académie royale flamande et l'Académie royale de médecine.

« 6° Magistrats des cours et tribunaux de « première instance; auditeurs militaires et « leurs suppléants; juges de paix; juges « titulaires des tribunaux de commerce « ayant exercé leurs fonctions pendant deux « ans au moins; greffier en chef et greffiers

---

(1) Loi du 10 avril 1890, art. 5.

« adjoints de la Cour de cassation; greffiers « en chef des Cours d'appel; greffiers et « greffiers adjoints des tribunaux de com- « merce »;

Les juges de paix suppléants n'ont pas droit au double vote, non plus que les greffiers des tribunaux de première instance.

« 7° Présidents, membres et greffiers de « la Cour des comptes et du Conseil des « mines;

« 8° Avocats, notaires, médecins, méde- « cins vétérinaires et pharmaciens »;

Les avoués n'ont pas droit au double vote, à moins qu'ils ne soient licenciés.

« 9° Secrétaires généraux, directeurs gé- « néraux ou administrateurs, directeurs et « inspecteurs généraux des départements « ministériels;

« Directeurs, en province, des diverses « administrations de l'État;

« Directeurs des administrations provin- « ciales;

« Conservateurs et conservateurs adjoints « de la Bibliothèque royale;

« Directeur, astronomes, astronomes ad- « joints et météorologistes de l'Observatoire « royal;

« Archiviste général du royaume, archi- « vistes adjoints, chefs et sous-chefs de sec- « tion aux archives générales du royaume; « conservateurs et conservateurs adjoints « des archives de l'État dans les provinces;

« Directeurs et conservateurs du musée « d'histoire naturelle et du jardin botanique « de l'État, et directeurs des Conservatoires « royaux;

« 10° Recteurs, administrateurs-inspec- « teurs, membres du personnel enseignant « et bibliothécaires d'une Université de « l'État, d'une Université libre ou d'une école « d'enseignement supérieur annexée à l'Uni- « versité;

« 11° Directeurs et professeurs de l'insti- « tut supérieur de commerce d'Anvers, de « l'institut agricole de Gembloux, de l'école « de médecine vétérinaire, de l'école provin- « ciale des mines du Hainaut, de l'école « militaire et de l'école de guerre »;

A l'institut de Gembloux tous les professeurs sont chargés de cours scientifiques.

A l'école militaire, les cours d'équitation, de gymnastique, d'escrime et de dessin sont confiés à des spécialistes qui n'ont ni le rang, ni le titre de professeur : ce titre n'est donné qu'aux membres du personnel enseignant des cours scientifiques et littéraires, les seuls qui aient droit au double vote.

Les répétiteurs de l'école militaire n'ont pas rang de professeur et ne jouissent pas du triple vote (cass., 22 octobre 1894, SCHEYVEN, VIII, 549).

« 12° Inspecteurs de l'enseignement moyen « public ou privé, inspecteurs des écoles « normales »;

« 13° Préfets des études, préfets, direc- « teurs et professeurs de langues anciennes « ou modernes, d'histoire, de géographie, « de mathématiques et de sciences, des éta- « blissements publics de l'enseignement « moyen du degré supérieur, et ceux des « établissements libres de l'enseignement « du même degré, y compris les professeurs « de théologie et de philosophie, si ces éta- « blissements sont organisés de manière à « pouvoir délivrer des certificats suscepti- « bles de l'homologation prévue à l'article 7 « de la loi du 10 avril 1890 »;

L'Exposé des motifs dit comment doivent être organisés ces établissements : « L'éta- « blissement privé doit être constitué de « manière à pouvoir délivrer et faire homo- « loguer le certificat d'études complètes « d'enseignement moyen, tel qu'il est prévu « par l'article 5 de la loi du 10 avril 1890 et « précisé par l'arrêté royal du 14 octobre « 1890. En d'autres termes, les cours qui s'y « donnent doivent, sous le régime de la loi « actuelle, comporter six années d'humanités « ou cinq années d'études professionnelles, si « une section de ce genre est organisée « auprès de l'établissement; sous le régime « des lois antérieures, ces cours doivent « avoir comporté cinq années d'humanités. »

Les maîtres de dessin, de musique, de gymnastique ne sont pas compris au nombre des citoyens qui ont droit à un double vote supplémentaire, non plus que les simples chargés de cours et les maîtres spéciaux d'écriture, de tenue de livres et de travaux manuels.

Un frère des écoles chrétiennes, inspecteur de l'enseignement primaire en Belgique depuis au moins cinq ans, a droit, en cette qualité, au bénéfice du double vote supplémentaire, quoiqu'il ait été nommé à ces fonctions par un supérieur étranger (Bruxelles, 6 septembre 1894, SCHEYVEN, VIII, 593).

« 14° Directeurs et régents d'écoles « moyennes de l'État, de la province ou de « la commune, d'écoles moyennes patron-

« nées ou entièrement libres; directeurs et « professeurs des écoles et sections nor- « males primaires et des sections normales « moyennes annexées à ces écoles, s'ils ont « exercé leurs fonctions pendant deux ans « au moins;

« 15° Inspecteurs de l'enseignement pri- « maire public; inspecteurs de l'enseigne- « ment primaire libre ayant exercé leurs « fonctions pendant cinq ans au moins;

« 16° Instituteurs ayant exercé leurs fonc- « tions pendant cinq ans au moins dans une « école publique ou privée et porteurs d'un « diplôme légal d'instituteur ou de profes- « seur agrégé de l'enseignement moyen du « degré inférieur.

« Les diplômes délivrés dans l'intervalle « de la mise en vigueur de la loi du 1er juil- « let 1879 et de son abrogation, par une « école normale privée, et entérinés par le « jury institué en vertu de l'article 17 de la « loi du 20 septembre 1884, sont assimilés « aux diplômes légaux;

« 17° Officiers de l'armée et de la marine « de l'État »;

Cette rubrique comprend les officiers actuels et les anciens officiers, les pensionnés aussi bien que les démissionnaires.

L'arrêté royal du 16 avril 1854, article 4, a assimilé les gardes du génie aux officiers inférieurs de l'armée. Ils ont donc droit au triple vote (Bruxelles, 10 septembre 1894, Scheyven, VIII, 594).

Il ne suffit pas, pour avoir droit au triple vote, d'être porteur d'un brevet de capacité pour le grade de capitaine au long cours. Le législateur a entendu conférer deux votes supplémentaires, non à des porteurs de diplôme, mais à des fonctionnaires à raison des capacités que suppose l'exercice de leur profession (Bruxelles, 28 mars 1895, Scheyven, VIII, 672).

« 18° Ministres des cultes jouissant, comme « tels, d'un traitement à charge de l'État, et « membres du clergé catholique ayant reçu « la prêtrise »;

Le prêtre qui abandonnerait la prêtrise et même ses convictions religieuses conserverait son droit au triple vote, droit qui a pour base la capacité présumée, et non l'orthodoxie de celui qui est ou a été prêtre.

Pour avoir droit au double vote, le prêtre catholique ne doit pas nécessairement avoir reçu les ordres en Belgique.

« 19° Professeurs des établissements de « théologie reconnus par la loi. »

25. A quelle époque doivent exister les conditions requises pour l'exercice du droit d'électorat?

« Les conditions de l'électorat, hormis « celles de l'âge, doivent exister à la date du « 1er juillet de l'année de la revision des « listes; les conditions d'âge, à la date du « 1er juin de l'année suivante » (Code élect., art. 8).

Lorsque l'autorité communale procède à la revision des listes, il faut une base certaine à l'appréciation qu'elle doit faire de la capacité électorale de chacun. C'est au moment initial de la revision officielle que les conditions de l'électorat doivent exister. Sous le régime du suffrage universel, le corps électoral est extrêmement nombreux, et il est inadmissible que les autorités communales soient obligées de revoir et de corriger sans cesse leur travail en tenant compte des modifications de nationalité, d'état civil ou de capacité qui peuvent surgir au cours de ce travail.

Voici quelques applications de cette règle:

La déclaration par laquelle un individu né en Belgique d'un étranger réclame la qualité de Belge ne peut justifier l'inscription du demandeur sur la liste électorale de l'année courante, si elle n'a eu lieu qu'après le 1er juillet.

Cette déclaration n'a pas d'effet rétroactif puisqu'elle n'a pas pour objet de conserver, mais de faire acquérir la qualité de Belge (Bruxelles, 19 février 1887, Scheyven, III, 92, et 15 février 1888, Scheyven, VII, 41).

L'étranger qui obtient la grande naturalisation n'acquiert la qualité de Belge qu'après avoir déclaré qu'il accepte ce bienfait; si sa déclaration n'est faite qu'après le 1er juillet, elle ne peut pas justifier son inscription sur la liste électorale de l'année courante (Bruxelles, 15 février 1888, Scheyven, VII, 41).

Il ne suffit même pas que l'acceptation intervienne avant le 1er juillet. Il faut, de plus, que la loi dont elle est le complément ait été publiée par la voie du *Moniteur*, au moins dix jours avant cette date (cass., 9 avril 1890, *Pasic.*, 1890, I, 48).

L'enfant naturel né à l'étranger et reconnu le 2 juillet par un père Belge ne peut pas réclamer le droit d'électorat, parce qu'à la date du 1er juillet il n'avait pas la qualité de Belge.

Le veuf dont l'enfant unique est décédé le 30 juin n'a plus droit au vote supplémentaire, tandis qu'il conserve ce droit si le décès a lieu le 1er juillet.

Celui qui se marie le 1er juillet peut se prévaloir de sa qualité d'homme marié, mais il n'acquiert pas le double vote s'il se marie le 2 juillet.

Le citoyen marié, sans enfant légitime, peut encore invoquer la qualité de marié si sa femme décède le 1er juillet. Il ne le pourrait pas si elle était décédée le 30 juin.

La condition de propriété doit exister à la date du 1er juillet, et la durée d'un an de propriété se compte à partir du 1er juillet de l'année précédente.

La propriété de l'enfant mineur profite au père; mais si l'enfant atteint sa majorité le 30 juin, le bénéfice de cette disposition est perdu pour le père.

Un citoyen ne peut se prévaloir de la propriété d'un immeuble qu'il a recueilli dans une succession, si son auteur est décédé postérieurement au 1er juillet.

Il suffit que le payement de l'impôt afférent à l'année antérieure ait été effectué le 1er juillet de l'année où a eu lieu la revision. Ce payement est valable alors même que la contribution arriérée aurait été portée au rôle des cotes non recouvrables.

La condition de capacité devant exister à la date du 1er juillet, il s'ensuit que les diplômes sujets à l'entérinement doivent avoir subi cette formalité le 1er juillet au plus tard.

Les fonctions, professions et positions qui donnent droit à l'attribution de deux votes supplémentaires doivent être exercées ou occupées à la date du 1er juillet, ou l'avoir été antérieurement à cette date (Code élect., art. 19).

L'électeur qui, par exemple, serait nommé inspecteur de l'enseignement moyen le 1er juillet aurait droit immédiatement aux deux votes supplémentaires.

La condition d'âge doit exister à l'époque où les listes électorales servent aux élections.

Or, les élections se font, à dater du 1er juin de chaque année, d'après les listes revisées (Code élect., art. 129).

On inscrit donc, chaque année, sur les listes, lors de la revision qui a lieu au mois d'octobre, les individus qui, réunissant les autres conditions de l'électorat, auront, le 1er juin suivant, l'âge requis par la loi (Code élect., art. 8).

La date à laquelle doit exister la condition d'âge est donc invariablement fixée au 1er juin de l'année qui suit celle de la revision des listes.

— Les individus qui, par suite d'une condamnation pénale, sont privés temporairement du droit d'électorat, doivent être inscrits sur les listes électorales si l'incapacité doit prendre fin avant le 1er juin, époque de l'entrée en vigueur des listes (Code élect., art. 21).

26. Ne peuvent être électeurs ceux qui se trouvent dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi (Constitution, art. 47).

Le mot *exclusion* est un terme générique qui s'applique non seulement aux indignes, mais encore aux interdits, aux soldats sous les drapeaux et, en général, aux incapables.

Le législateur n'a pas le droit d'étendre arbitrairement les causes d'exclusion, par exemple d'exclure les illettrés. Cela serait contraire au principe du suffrage universel (1).

La loi exclut de l'électorat certaines catégories d'individus définitivement ou temporairement.

Elle ajoute qu'ils ne peuvent être admis au vote. Celui qui est exclu n'est pas admis à voter, quand même il serait inscrit sur les listes électorales en vigueur au moment de l'élection. Il n'y a pas lieu de distinguer si la cause d'exclusion est ou non antérieure à la revision des listes.

Les condamnations énumérées aux articles 20 et 21 de la loi électorale et qui emportent la privation du droit d'électorat, sont uniquement les condamnations prononcées par les tribunaux belges. La loi n'a pas égard aux condamnations prononcées hors du territoire du royaume.

Cette règle est absolue en ce qui concerne les condamnations pénales prononcées en pays étranger. En aucun cas, ces condamnations ne peuvent être rendues exécutoires en Belgique.

Nous verrons ci-après qu'il en est autrement en ce qui concerne les jugements étrangers qui déclarent la faillite d'un Belge habitant l'étranger (voy. nº 28, § 11).

(1) Rapport de M. Coremans, *Doc. parl.*, 1892-1893, p. 226.

27. Sont définitivement exclus de l'électorat, aux termes de l'article 20 du Code électoral :

« 1° Ceux qui ont été condamnés à une « peine criminelle » ;

L'incapacité s'attache de droit aux condamnations de cette espèce. Il n'est pas nécessaire qu'elle soit prononcée par le juge.

« 2° Ceux qui tiennent ou ont tenu maison « de débauche ou de prostitution, ou qui ont « été condamnés pour avoir tenu un établis- « sement de prostitution clandestine, ainsi « que les individus qui ont été mis à la dispo- « sition du Gouvernement comme souteneurs « de filles publiques ;

« 3° Ceux qui ont été destitués de la tutelle « pour inconduite ou pour infidélité ou qui « ont été exclus de la puissance paternelle » ;

L'article 144 du Code civil exclut de la tutelle et déclare destituables, s'ils sont en exercice, ceux dont la gestion attesterait l'*incapacité.*

La destitution prononcée pour cause d'incapacité n'emporte pas privation du droit d'électorat.

L'exclusion de la puissance paternelle peut être prononcée par application de l'article 4 de la loi du 23 mai 1888 sur la protection de l'enfance. La privation du droit d'électorat en est la conséquence.

28. L'article 21 dispose : « Sont frappés « de la suspension des droits électoraux et « ne peuvent être admis au vote pendant la « durée de l'incapacité :

« 1° Ceux qui sont en état d'interdiction « judiciaire et les aliénés séquestrés » ;

Les mots *aliénés séquestrés* comprennent, non seulement ceux qui sont colloqués dans une maison de santé, mais encore ceux qui sont séquestrés dans leur domicile.

On ne peut pas étendre à la mise sous conseil judiciaire l'incapacité qui concerne les interdits. Le législateur a refusé le droit de vote à l'homme qui se trouve dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur. Il n'a pas privé de ce droit celui qui n'est que prodigue (Bruxelles, 25 février 1884, SCHEYVEN, V, 291).

« 2° Ceux qui ont été condamnés à une « peine d'emprisonnement de huit jours au « moins du chef de vol, recel, abus de con- « fiance, escroquerie, faux, usage de faux, « faux témoignage, subornation de témoins, « d'experts ou d'interprètes, banqueroute « frauduleuse, ou de l'une des infractions « prévues aux articles 372 à 382, 387 à 391, « 454 et 455 du Code pénal.

« L'incapacité cesse dix ans après la con- « damnation si la peine est inférieure à un « mois, et vingt ans après si la peine est d'un « mois au moins ;

« 3° Ceux qui, en dehors des cas prévus « par le numéro précédent, ont été condam- « nés à une peine d'emprisonnement d'un « mois au moins ;

« L'incapacité cesse cinq ans après la con- « damnation ; elle cesse dix ans après la « condamnation si la peine est de six mois « au moins, et vingt ans après si la peine est « d'un an moins.

« Elle ne s'applique pas aux condamnés « du chef des infractions prévues aux ar- « ticles 242, 263, 283, 285, 294, 295, alinéa 2, « 319 à 321, 361, 362, 419 à 422 et 519 du Code « pénal, et aux articles 333 et 334, en tant « qu'ils se rapportent aux cas de négligence.

« En cas de seconde condamnation ou de « condamnations ultérieures, prononcées « pendant la durée de l'incapacité résultant « de la condamnation antérieure, la durée « de l'incapacité prévue aux n°s 2 et 3 est « portée au double du chef de chacune « de ces condamnations. Cette incapacité « s'ajoute à la première incapacité encourue.

« Lorsque la condamnation n'est que con- « ditionnelle, l'incapacité est suspendue.

« Si, par suite d'une peine ultérieurement « prononcée, la condamnation conditionnelle « devient exécutoire, la durée de la suspen- « sion du droit de vote prend cours à dater « de la nouvelle condamnation. Si cette con- « damnation entraîne également suspension, « la durée de celle-ci est portée au double et « s'ajoute à la durée de l'incapacité résultant « de la condamnation antérieure. »

L'individu qui encourt une seconde condamnation, après avoir eu l'occasion de bénéficier, pour la première, de la loi sur les condamnations conditionnelles, doit subir les deux peines et, par voie de conséquence, les deux incapacités électorales qui en dérivent. La seconde incapacité est même doublée, à cause de la récidive.

La disposition qui conserve le droit de vote à ceux qui n'ont été condamnés que conditionnellement s'applique à toutes les condamnations pénales, même à celles qui ont été prononcées du chef de vol, recel, abus de confiance, escroquerie, etc. Les discussions

parlementaires montrent clairement que le bénéfice de cette disposition peut être invoqué dans tous les cas par le condamné (1).

« 4° Ceux qui ont été condamnés du chef « des infractions prévues aux articles 342 « et 345 du Code pénal.

« L'incapacité cesse vingt ans après la « condamnation » ;

Il s'agit, dans les articles 342 et 345, des faits de mendicité et de vagabondage qualifiés délits à raison des circonstances aggravantes dont ils sont entourés.

« 5° Ceux qui n'ont pas satisfait aux lois « sur la milice.

« L'incapacité cesse lorsqu'ils ont atteint « l'âge de trente-six ans accomplis ;

« 6° Ceux qui ont été condamnés à la destitution militaire ou qui ont été privés de « leur grade d'officier en vertu de la loi du « 16 juin 1836.

« L'incapacité cesse dix ans après la con- « damnation, ou après la date de l'arrêté « royal privant l'officier de son grade ;

« 7° Ceux qui ont été renvoyés de l'armée « pour inconduite.

« L'incapacité cesse dix ans après la date « du renvoi ;

« 8° Ceux qui ont été condamnés à l'incor- « poration dans une compagnie de correction.

« L'incapacité cesse dix ans après la con- « damnation ;

« 9° Ceux qui ont été condamnés par appli- « cation de l'article 39 de la loi du 27 no- « vembre 1891 pour la répression du vaga- « bondage et de la mendicité ou des articles 10 « et 14 de la loi du 16 août 1887 sur l'ivresse « publique, ou qui, dans le cours de cinq « années consécutives, ont encouru trois « condamnations au moins par application « des articles 1er, 5, 6 et 8 de cette dernière « loi.

« L'incapacité cesse dix ans après la der- « nière condamnation ;

« 10° Ceux qui ont été mis à la disposition « du Gouvernement par application des ar- « ticles 13 et 14 de la susdite loi du 27 no- « vembre 1891.

« L'incapacité cesse dix ans après la mise « en liberté ;

« 11° Ceux qui sont en état de faillite « déclarée.

« L'incapacité cesse lorsque le failli ob- « tient sa réhabilitation et en cas de concor- « dat complètement exécuté. Elle cesse, dans « tous les cas, dix ans après le jugement « déclaratif de faillite » ;

La faillite d'une société en nom collectif entraîne la faillite de chacun des associés. Chacun d'eux se trouve personnellement en état de cessation de payement et perd, par conséquent, le droit d'électorat (Bruxelles, 23 février 1887, Scheyven, VI, 297).

Un jugement émané d'un tribunal étranger et dépourvu de la ratification de la justice belge n'a aucun effet en Belgique, à moins de dispositions contraires résultant de lois ou de traités. C'est pourquoi l'on décide qu'un jugement déclaratif de faillite, rendu contre un Belge par un tribunal étranger, n'entraîne pas l'incapacité électorale (cass., 10 septembre 1869, Scheyven, 1869, p. 9).

Les jugements étrangers qui déclarent la faillite d'un Belge habitant l'étranger peuvent être rendus exécutoires en Belgique. Dans ce cas, le failli tombe sous l'application de l'article 21 de la loi électorale (2).

Lorsqu'un jugement déclaratif de faillite est mis à néant par la Cour d'appel, l'état de faillite est censé n'avoir jamais existé.

Il résulte de cette observation que l'intéressé doit être inscrit sur la liste électorale quand même le jugement rendu antérieurement au 1er juillet n'aurait été mis à néant que par un arrêt postérieur à cette date (3).

Aux termes de la loi du 20 juin 1883, le débiteur commerçant évite la déclaration de faillite s'il obtient de ses créanciers un concordat préventif dans les formes et sous les conditions que cette loi détermine.

Celui qui a obtenu un concordat préventif n'est pas réputé en état de faillite (loi du 29 juin 1887, art. 33).

Sa capacité électorale demeure donc intacte.

« 12° Ceux qui ont été condamnés à une « peine d'au moins huit jours d'emprisonne- « ment principal par application des disposi- « tions pénales contenues dans les lois élec- « torales.

« L'incapacité cesse dix ans après la con- « damnation ; elle cesse vingt ans après la « condamnation si la peine est d'un mois « d'emprisonnement au moins.

(1) *Revue de l'admin.*, XLI, 231.

(2) De Burlet, Surmont, Audent, *Sénat*, 13 mars 1894.

(3) Voy. Bruxelles, 6 avril 1886, Scheyven, VI, 241.

« Ceux dont les droits électoraux sont sus- « pendus en exécution des nos 2 à 12 du pré- « sent article ne sont inscrits sur les listes « électorales que si l'incapacité doit prendre « fin avant l'époque de l'entrée en vigueur « des listes (1er juin).

« La suspension des droits électoraux visée « au présent article n'est pas applicable à « ceux qui ont été condamnés antérieure- « ment à l'année 1885 et qui n'ont subi, depuis « lors, aucune condamnation correctionnelle, « à moins que le jugement ou l'arrêt de con- « damnation intervenu n'ait prononcé contre « eux interdiction du droit du vote pour un « terme non expiré au 1er septembre 1894. »

Aucune des infractions mentionnées à l'article 21 n'entraîne l'incapacité pour ceux qui les auraient commises étant âgés de moins de seize ans (Code élect., art. 22).

29. Aux termes de l'article 73 de la Constitution, « le Roi a le droit de remettre ou de « réduire les peines prononcées par les juges, « sauf ce qui est statué relativement aux « ministres ».

L'article 87 du Code pénal ajoute : « Les « incapacités prononcées par les juges ou « attachées par la loi à certaines condamna- « tions cessent par la remise que le Roi peut « en faire, en vertu du droit de grâce. »

L'article 22 du Code électoral de 1894 a retiré au Roi la faculté de remettre les incapacités résultant des condamnations mentionnées aux articles 20 et 21 de ce Code.

Ce principe nouveau agit avec effet rétroactif. Si, avant la loi nouvelle, le Roi a fait remise d'une peine prononcée à raison de faits qui rendent actuellement leur auteur indigne d'exercer le droit d'électorat, la peine a disparu, mais la condamnation subsiste ; elle engendre l'incapacité prévue par la loi du 12 avril 1894, nonobstant la grâce accordée par le Roi.

30. « Ne peuvent être inscrits sur les « listes électorales, ni admis au vote, ceux « qui sont internés dans une maison de « refuge ; en outre, ils ne peuvent être ins- « crits sur les listes dans le cours des trois « années qui suivent leur sortie de l'établis- « sement » (Code élect., art. 23).

Cette disposition s'applique uniquement aux individus internés dans les maisons de refuge organisées en vertu de la loi du 27 novembre 1891 sur le vagabondage et la mendicité. Voy. l'article Mendicité, nos 3 et 8.

Elle ne concerne pas les vieillards et autres pensionnaires des hospices civils (1).

31. L'article 61 du Code électoral est ainsi conçu :

« Le droit de vote des sous-officiers, capo- « raux et soldats est suspendu tant qu'ils « sont sous les drapeaux. Ils ne sont inscrits « que s'ils ont droit au congé illimité ou « définitif avant le 1er juin qui suit la revi- « sion. Dans ce cas, l'inscription se fait sur « les listes de la commune où ils avaient, « au moment de l'incorporation, leur der- « nière résidence d'un an au moins, s'ils « n'ont acquis dans la commune où ils de- « mandent leur inscription une résidence « d'un an.

« Les dispositions qui précèdent ne s'appli- « quent pas aux membres du personnel de « service de secours, porteurs d'un diplôme « de docteur en médecine, de pharmacien « ou de vétérinaire. »

Le principe de la suspension du droit de vote pour les sous-officiers, caporaux et soldats sous les drapeaux est fondé sur la nécessité du maintien de la discipline dans l'armée. On n'a pas voulu laisser les sous-officiers et les soldats voter en masse dans la ville de leur garnison, dont ils ignorent les intérêts et les besoins; ils auraient pu y fausser le résultat du scrutin. On n'a pas voulu non plus les faire voter au domicile qu'ils avaient au moment de leur incorporation. Cela obligeait à les licencier pour au moins trois jours à chaque élection et pouvait amener des situations graves (2).

Les miliciens envoyés en congé temporaire sont considérés comme étant encore sous les drapeaux. Mais ceux qui ont obtenu un congé illimité ou définitif ne sont plus sous les drapeaux, et jouissent, par conséquent, du droit de vote.

L'individu qui a été incorporé et immatriculé dans un régiment, mais qui est dispensé provisoirement du service militaire pour cause de pourvoyance ou pour toute autre cause, n'est pas véritablement sous les drapeaux. Il jouit donc du droit de vote et doit être inscrit sur la liste électorale (Gand, 16 avril 1886, Scheyven, VI, 355).

---

(1) Begerem, *Ann. parl.*, Ch. des représ., p. 922.
(2) Rapport de M. De Vigne, *Doc. parl.*, 1884, p. 259.

La loi du 27 décembre 1884, article 3, dispense du service militaire, en temps de paix, les élèves en théologie appartenant à une famille qui n'est pas dans l'aisance.

Les jeunes gens de cette catégorie sont dispensés du service, mais non de l'incorporation. En cas de mobilisation, ils peuvent être appelés au service actif et employés à des offices utiles à l'armée.

Il est impossible de les considérer comme étant sous les drapeaux aussi longtemps qu'ils sont dispensés du service. Leur droit de vote n'est donc pas suspendu quand l'armée n'est pas mobilisée et qu'ils ne sont pas encore appelés à un service actif (1).

La même observation s'applique à celui qui est porteur d'un diplôme d'instituteur primaire.

Il est dispensé du service, mais non de l'incorporation, par application de la loi du 27 décembre 1884, article 3, n° 3.

Bien qu'incorporé pour la forme, il n'est pas présent sous les drapeaux. Sont droit de vote n'est donc pas suspendu, et son inscription sur les listes électorales ne peut être refusée (Gand, 10 mars 1887, Scheyven, VI, 393).

Les sous-officiers, caporaux et soldats dont le droit de vote est suspendu ne sont inscrits sur les listes électorales que si, aux termes des lois existantes, ils ont droit au congé illimité ou définitif avant le 1er juin qui suit la revision.

Or, l'article 85 de la loi sur la milice n'accorde un congé illimité aux soldats de l'infanterie de ligne que s'ils ont été au service actif pendant 28 mois dans le cours des trois premières années.

En conséquence, il faut, pour que l'inscription soit justifiée, constater, non pas que l'intéressé est incorporé depuis 28 mois, mais qu'il a été pendant 28 mois au service actif ou, tout au moins, qu'il y sera demeuré pendant ce laps de temps à l'époque où les listes serviront aux élections (cass., 26 mars 1888, *Pasic.*, 1888, I, 132).

Lorsque cette condition est remplie, l'inscription se fait sur les listes des communes où les sous-officiers, caporaux et soldats avaient leur dernière résidence d'un an au moment de leur incorporation, à moins qu'ils n'aient acquis dans la commune où ils demandent leur inscription une résidence d'un an.

(1) Cass., 26 mars 1888, *Pasic.*, 1888, I, 139. Voy. la *Revue comm.*, XX, 112.

32. La disposition de l'article 61 du Code électoral suspendant le droit de vote des sous-officiers, caporaux et soldats, tant qu'ils sont sous les drapeaux, n'est pas applicable aux employés de l'armée non soumis au service actif et seulement assimilés aux sous-officiers (Code élect., art. 173).

On considère comme tels, indépendamment des membres du personnel de service de secours porteurs d'un diplôme de docteur en médecine, de pharmacien ou de vétérinaire :

A. Les commis aux écritures du bataillon d'administration;

B. Les maîtres armuriers;

C. Les maîtres ouvriers armuriers ;

D. Les maîtres ouvriers tailleurs;

E. Les maîtres ouvriers cordonniers;

F. Les maîtres bottiers et selliers;

G. Les conducteurs d'artillerie de 1re et 2e classe;

H. Les maîtres artificiers;

I. Les infirmiers-majors;

K. Les magasiniers dépensiers;

L. Les portiers du bataillon d'administration;

M. Les cuisiniers;

N. Les tisaniers;

O. Les surveillants du bataillon d'administration (circul. minist. du 14 août 1894, n° 8, insérée dans la *Pasinomie*, p. 495).

Le chef meunier civil de la meunerie militaire n'est pas non plus soumis au service actif. Il a donc le droit d'être inscrit sur la liste électorale (cass., 24 mai 1886, Scheyven, VI, 183).

— Un arrêté royal du 24 janvier 1878 (*Journal mil. officiel*, p. 105), dont l'objet est de régler le rang hiérarchique des grades inférieurs de toutes les catégories, assimile aux sous-officiers proprement dits les chefs de musique, les maréchaux-des-logis et les brigadiers de la gendarmerie, les trompettes-majors et les musiciens gagistes.

On les considère comme soumis au service actif. Leur droit de vote est suspendu. Ils ne doivent être inscrits que s'ils ont droit au congé illimité ou définitif avant l'époque où les listes servent aux élections, c'est-à-dire avant le 1er juin qui suit la revision.

SECTION II.

ÉLECTORAT PROVINCIAL.

33. Les conditions requises pour être électeur provincial sont réglées par la loi du 29 juin 1894, laquelle dispose :

« Art. 2. Les Conseils provinciaux actuels « seront dissous par arrêté royal au plus « tard le 15 octobre 1894. Les nouveaux Con« seils seront élus par les citoyens inscrits « en qualité d'électeurs pour le Sénat, sur « les listes en vigueur lors de cette élec« tion. »

SECTION III.

ÉLECTORAT COMMUNAL.

34. Il faut, pour être électeur communal, réunir les conditions suivantes, lesquelles sont réglées par la loi du 11 avril 1895 :

A. Être Belge par la naissance ou par la naturalisation grande ou petite (art. 1er);

B. Être âgé de trente ans accomplis (*ibid.*);

C. Être domicilié dans la commune depuis trois ans au moins (*ibid.*).

Un vote est attribué à tout citoyen qui réunit ces conditions et qui ne se trouve pas dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par les articles 20, 21, 22 et 23 de la loi du 12 avril 1894 (*ibid.*).

35. Un vote supplémentaire est attribué à l'électeur âgé de trente-cinq ans accomplis, marié ou ayant, s'il est veuf, descendance légitime, qui paye en principal et additionnels au profit de l'État, dans les communes au-dessous de 2,000 habitants, au moins 5 francs ; dans celles de 2,000 à 10,000 habitants, au moins 10 francs; et dans celles de 10,000 habitants et au-dessus, au moins 15 fr. de contribution personnelle sur la valeur locative, les portes et fenêtres et le mobilier des habitations et bâtiments occupés, ou qui, cotisé pour pareille contribution, est exempté du payement à raison de sa profession (art. 2, no 1. Voy. *suprà*, nos 2 à 14).

Le vote supplémentaire dont il est ici question est acquis à ceux qui, étant cotisés à la contribution personnelle, sont exemptés du payement à raison de leur profession.

Il s'agit des ouvriers non propriétaires d'immeubles autres que celui qu'ils habitent, qui occupent une habitation d'un revenu cadastral peu important. La loi du 18 juillet 1893 les a affranchis du payement de la contribution personnelle. Voy. l'article Impôts, no 56.

Le rang des communes, au point de vue du taux de la contribution requise par cette disposition, est réglé par la dernière loi portant classification des communes.

Le dernier recensement a eu lieu le 31 décembre 1890, et la loi portant classification des communes à la suite de ce recensement porte la date du 29 décembre 1892.

Le classement établi par cette loi demeurera en vigueur jusqu'à la publication de la loi qui suivra le recensement auquel il sera procédé en 1900.

36. Un vote supplémentaire est accordé à l'électeur propriétaire soit d'immeubles ayant un revenu cadastral de 48 francs au moins, soit d'une inscription au Grand-Livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la Caisse générale d'épargne et de retraite d'au moins 100 francs de rente (loi du 11 avril 1895, art. 2, no 2. Voy. *suprà*, nos 15 à 21).

Il est attribué à l'électeur propriétaire d'immeubles ayant un revenu cadastral de 150 francs au moins un second vote supplémentaire, indépendamment de celui qu'il possède en qualité de propriétaire d'immeubles ayant un revenu cadastral de 48 francs au moins.

Ces deux votes ne peuvent pas être cumulés avec le vote supplémentaire du chef de la propriété d'inscriptions ou de carnets de rente de 100 francs (*ibid.*, art. 2, no 2).

La propriété des immeubles donnant droit à des votes supplémentaires doit exister depuis un an au moins lors de la revision des listes. Elle se constate de la manière indiquée à l'article 9 du Code électoral du 12 avril 1894. Voy. *suprà*, nos 15 et 16.

Sont comptés au mari les immeubles appartenant, même à titre successif, à sa femme. Voy. *suprà*, no 20.

Sont comptés au père les immeubles appartenant, même à titre successif, à ses enfants âgés de moins de vingt et un ans. Voy. *suprà*, no 21.

Les immeubles dont la propriété confère un ou deux votes supplémentaires ne doivent pas nécessairement être situés dans la commune où vote le propriétaire (1).

---

(1) De Burlet, séance du Sénat du 9 avril 1895, *Ann. parl.*, p. 293.

37. Deux votes supplémentaires sont attribués à l'électeur se trouvant dans l'un des cas suivants :

A. Être porteur d'un des diplômes, titres ou certificats énumérés à l'article 17 du Code électoral du 12 avril 1894 ;

B. Remplir ou avoir rempli une des fonctions publiques, occuper ou avoir occupé une des positions, exercer ou avoir exercé une des professions privées énumérées à l'article 19 de ce Code, pendant le temps prescrit (loi du 11 avril 1895, art. 2., combiné avec l'article 8 de la loi du 12 avril 1894).

38. Les divers votes supplémentaires que la loi accorde à certaines catégories d'électeurs communaux peuvent être cumulés.

Telle est la règle. Mais elle comporte deux exceptions.

En premier lieu, le vote supplémentaire ou les votes supplémentaires auxquels l'électeur a droit du chef de la propriété d'immeubles atteignant un certain revenu cadastral, ne peuvent pas être cumulés avec le vote supplémentaire du chef de la propriété d'inscriptions ou de carnets de rente de 100 francs (loi du 11 avril 1895, art. 2, nº 2).

En second lieu, nul ne peut cumuler plus de quatre votes (art. 3).

39. La loi du 11 avril 1895, article 10, dispose que, par mesure transitoire, les citoyens âgés de moins de trente ans, porteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur, ou qui auront subi l'examen prévu par les articles 2 et 3 de la loi du 24 août 1883, ou qui se trouvent dans l'une des situations prévues par le numéro 14 de l'article 1er de cette loi, seront maintenus comme électeurs communaux disposant d'une voix, s'ils réunissent les conditions autres que celles de l'âge, exigées pour l'électorat communal.

Il s'agit ici de la conservation d'un droit résultant d'une inscription antérieure, et non d'un droit à l'électorat acquis postérieurement à la publication de la loi du 11 avril 1895.

Les électeurs qui n'étaient autrefois inscrits qu'à titre de censitaires pourront être maintenus s'ils justifient qu'ils possédaient, lors de cette inscription, un titre capacitaire (1).

(1) De Burlet, séance du Sénat du 10 avril 1895, *Ann. parl.*, p. 311.

Les citoyens âgés de vingt-cinq à trente ans, maintenus en vertu de l'article 10 de la loi du 11 avril 1895, sur les listes des électeurs communaux, peuvent, s'ils sont électeurs aux Conseils de prud'hommes, être admis au vote pour l'élection de conseillers communaux supplémentaires (2).

40. « Le Conseil communal est composé, « indépendamment du nombre des membres « indiqué à l'article 4 de la loi communale de « 1836, de quatre conseillers dans les communes de 20,000 à 70,000 habitants, de « huit conseillers dans les communes de « 70,000 habitants et au-dessus, élus directement, au vote simple, par les citoyens qui, « inscrits sur les listes des électeurs communaux, réunissent les conditions requises « pour les élections aux Conseil de l'industrie et du travail.

« Ces conseillers sont nommés, moitié par « les électeurs ouvriers, moitié par les électeurs chefs d'industrie.

« Un arrêté royal déterminera les mesures « d'exécution que comporte cette disposition, notamment en ce qui concerne la « formation des listes de ces électeurs » (loi du 11 avril 1895, art. 4).

Les mesures d'exécution que comporte l'article 4 de la loi précitée font l'objet de l'arrêté royal du 10 mai et de la circulaire ministérielle du 11 mai 1895, laquelle figure dans la *Revue de l'administration*, t. XLII, p. 249, et dans la *Revue communale*, t. XXVIII, p 164.

Il résulte des discussions parlementaires qu'en attribuant un droit d'électorat spécial aux citoyens qui, inscrits sur les listes des électeurs communaux, réunissent les conditions requises pour les élections aux Conseils de l'industrie et du travail, le législateur a entendu attribuer cette prérogative à tous les chefs d'industrie et à tous les ouvriers que la loi organique des Conseils de prud'hommes appelle à élire ces Conseils.

L'arrêté royal du 10 mai 1895 dispose, en conséquence, que pour participer à l'élection des conseillers communaux supplémentaires visés à l'article 4 de la loi du 11 avril 1895, il faut :

« 1º Être inscrit sur la liste des électeurs « communaux ;

(2) Circulaire min. du 11 mai 1895, nº 46.

« 2° Être chef d'industrie ou ouvrier selon « la définition donnée par la loi organique « des Conseils de prud'hommes;

« 3° Exercer effectivement son métier ou « son industrie dans la commune et l'avoir « exercé depuis quatre ans au moins dans « cette commune ou dans le ressort du Con- « seil de prud'hommes auquel cette com- « mune appartient ». Voy. l'article PRUD'-HOMMES.

Dans les communes de 20,000 habitants au moins, où les listes des électeurs pour le Conseil de prud'hommes n'existent pas, ou n'existent que pour certains métiers ou industries, il est dressé une liste des citoyens qui, domiciliés dans la commune depuis un an au moins, y exercent effectivement, en qualité de chefs d'industrie ou d'ouvriers, leur industrie ou leur métier depuis quatre ans au moins (arrêté du 10 mai 1895, art. 3).

Ces listes sont permanentes, sauf les radiations et inscriptions qui peuvent avoir lieu tous les trois ans, du 1er au 14 fevrier (*ibid.*).

La loi dit que les conseillers spéciaux, patrons ou ouvriers, seront désignés par les électeurs des Conseils de l'industrie et du travail. Mais elle ne parle pas des conditions d'éligibilité. Faut-il, pour être élu par les électeurs patrons, être patron? Faut-il, pour être élu par les électeurs ouvriers, être ouvrier? La loi du 11 avril 1895 ne s'explique pas sur ce point, qui sera réglé par une loi ultérieure (1).

41. Celui qui transfère sa résidence habituelle d'une commune dans une autre avant le 1er juillet ne peut être maintenu à cette date sur la liste des électeurs communaux de la commune qu'il a quittée.

Il ne peut être inscrit, trois ans après, sur les listes de sa résidence nouvelle que s'il a fait, au moment de son départ, à l'administration de son ancienne résidence la déclaration de transfert, et s'il a réclamé à l'administration de sa résidence nouvelle, dans le mois de cette déclaration, son inscription aux registres de la population.

La date de l'acquisition du domicile électoral nouveau se constate conformément aux prescriptions de l'article 57 du Code électoral (loi du 11 avril 1895, art. 6). Voy. l'article DOMICILE ÉLCTORAL.

Celui qui transfère sa résidence d'une commune dans une autre avant le 1er juillet peut être maintenu, lors de la revision suivante, sur la liste des électeurs généraux de la commune où il a cessé de résider, mais non sur la liste des électeurs communaux.

L'électeur qui, à la date même du 1er juillet, fait la déclaration de transfert de domicile, est considéré comme ayant encore, à cette date, son domicile dans la commune qu'il déclare quitter, et au 1er juillet de l'année suivante il peut se compter une année de résidence dans sa nouvelle commune (2).

42. Le Collège des bourgmestre et échevins procède à la revision des listes électorales communales en même temps qu'à la revision des listes des électeurs généraux et provinciaux.

Il y maintient ou y inscrit ceux qui, réunissant les conditions de l'électorat communal, ont, au 1er juillet, leur domicile depuis trois ans au moins dans la commune (art. 5).

ÉLIGIBILITÉ.

SOMMAIRE.

1. *Conditions requises pour être éligible au Sénat.*
2. *La Députation permanente dresse annuellement la liste des éligibles au Sénat.*
3. *Conditions requises pour être élu représentant.*
4. *Dispositions communes aux deux Chambres.*
5. *Conditions requises pour être éligible au Conseil provincial.*
6. *Conditions requises pour être élu conseiller communal.*
7. *Conditions de l'éligibilité dans les communes divisées en plusieurs sections.*

1. Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il faut :

1° Être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation ;

2° Jouir des droits civils et politiques;

3° Être âgé au moins de quarante ans;

4° Être domicilié en Belgique;

(1) De Burlet, Sénat, 10 avril 1895, *Ann. parl.*, p. 311, 1re col.

(2) Exposé des motifs de la loi.

5° Verser au Trésor de l'État au moins 1,200 francs d'imposition directes, patentes comprises;

Ou être soit propriétaire, soit usufruitier d'immeubles situés en Belgique, dont le revenu cadastral s'élève au moins à 12,000 fr. (Constitution, art. 56; Code élect. de 1894, art. 229).

La possession du cens d'éligibilité ne doit être justifiée que pour l'année courante et pour l'année antérieure, quels que soient les impôts dont il se compose (Code élect., de 1894, art. 232).

Dans les provinces où le nombre de ces éligibles n'atteint pas la proportion de 1 sur 5,000 habitants, la liste est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion. Les citoyens portés sur la liste complémentaire ne sont éligibles que dans la province où ils sont domiciliés (Constitution, art. 56; Code élect., art. 229).

Les sénateurs élus par les Conseils provinciaux sont dispensés de toute condition de cens; ils ne peuvent appartenir à l'assemblée qui les élit, ni en avoir fait partie pendant l'année de l'élection et pendant les deux années antérieures (*ibid*).

Un candidat sénateur peut-il se prévaloir, pour parfaire son cens d'éligibilité, d'une quote-part des impôts directs payés par une société dans laquelle il a des actions ou des parts d'intérêt?

Il est nécessaire, pour résoudre cette question, de distinguer entre les différentes espèces de sociétés.

Lorsqu'une société civile, de l'espèce de celles qui sont définies par les articles 1843 et suivants du Code civil, paye des impôts directs à l'Etat, chacun des associés peut s'attribuer une quotité de ces impôts proportionnelle à l'intérêt qu'il a dans la société (cass., 20 octobre 1868, *Pasic.*, 1869, I, 136).

Il en est de même des membres d'une société commerciale en nom collectif.

Il est vrai que les contributions payées par une société commerciale sont dues, aux termes de l'article 2 de la loi du 18 mai 1873, par une individualité juridique distincte de celle des asseciés.

Mais il ne faut pas perdre de vue que l'existence de ces personnes métaphysiques est une pure fiction, ingénieusement imaginée dans le but de régler plus aisément les rapports des associés à l'égard des tiers.

Cette fiction ne peut faire que dans la réalité des choses les associés ne soient copropriétaires de l'actif social. On doit en restreindre les effets au domaine civil et en faire abstraction lorsqu'il s'agit de la matière électorale (1).

Aussi la jurisprudence décidait-elle, sans la moindre hésitation, sous le régime de l'électorat censitaire, que les associés en nom collectif avaient le droit de s'attribuer, chacun, une quote-part des impôts inscrits au nom de la société (cass., 1er avril 1890, *Pasic.*, 1890, I, 138).

On doit décider, par parité de raison, que ces impôts comptent pour la formation du cens d'éligibilité des sénateurs.

Il importe peu, d'ailleurs, qu'il s'agisse de l'exercice d'une profession assujettissant chaque associé à une patente personnelle. Si le fisc n'a établi qu'une patente unique, inscrite au nom de la société, chaque associé a le droit de s'attribuer sa part dans cette imposition (cass., 20 mai 1889, *Pasic.*, 1889, I, 225).

La même solution s'impose lorsqu'il s'agit des sociétés minières, lesquelles constituent, à l'instar des sociétés commerciales, des individualités juridiques distinctes de la personne des associés. Un arrêt rendu par la Cour de Bruxelles, le 30 décembre 1871, a décidé que la redevance sur les mines due par une société charbonnière devait être comptée à chacun des associés, pour sa part et portion (Scheyven, II, 11).

Les actionnaires d'une société anonyme ne peuvent pas s'attribuer une quote-part des impôts supportés par la société. Les titres au porteur qu'ils ont entre les mains sont essentiellement mobiles, et la possession actuelle de ces titres n'établit pas à suffisance de droit qu'ils ont possédé les bases du cens durant le temps requis par la loi.

Cette observation s'applique également aux actions nominatives, actions dont la transmission s'opère au moyen des formalités les plus simples et les plus rapides (2).

Jamais les possesseurs d'actions nominatives d'une société anonyme n'ont été considérés comme ayant la base de l'électorat ou de l'éligibilité. En 1877, le Sénat a décidé que M. De la Roche, élu sénateur à Soignies,

(1) *Revue de l'admin.*, XXX, 201.
(2) *Revue de l'admin.*, XXX, 197.

n'était pas éligible, bien qu'il invoquât la possession de 240 actions nominatives de la société anonyme de Strépy-Braquegnies (1).

Ce qui est vrai des sociétés anonymes l'est également des sociétés en commandite par actions. L'actionnaire n'est pas copropriétaire de l'avoir social de la commandite. Cet avoir appartient à l'être moral, et l'actionnaire n'est qu'une espèce de créancier de cet être moral (2).

Les commanditaires qui ont fourni le capital d'une société en commandite par actions n'ont donc pas le droit de s'attribuer dans les impôts qui grèvent la commandite une part proportionnelle au montant de leurs actions, qu'elles soient au porteur ou qu'elles soient nominatives.

Il n'existe de difficulté sérieuse qu'à l'égard des sociétés en commandite simple.

L'actif d'une société en commandite appartient à l'être moral exclusivement, et c'est l'être moral qui seul peut être poursuivi par les tiers à raison des obligations de la société.

Les commanditaires ou bailleurs de fonds n'ont que le droit de réclamer leur part dans les bénéfices éventuels de la société. Ils ne sont pas, tant que dure la société, copropriétaires de l'actif et ne sont pas non plus tenus des dettes sociales. Leur personnalité est, aussi bien dans la commandite simple que dans la commandite par actions, abritée vis-à-vis des tiers par celle du gérant commandité, et leur responsabilité est limitée au montant de leurs apports, de telle sorte qu'ils ne sont jamais exposés à être actionnés par les tiers en nom personnel. N'étant pas tenus des dettes fiscales de la commandite, ils ne peuvent pas non plus faire état de ces dettes pour s'attribuer une fraction du cens électoral ou du cens d'éligibilité qui y correspond (Bruxelles, 20 mars 1882, Scheyven, IV, 647).

Les impôts payés par une société en commandite profitent-ils au moins au commandité?

Il a été jugé que le gérant d'une commandite, n'ayant ni la propriété ni la jouissance de l'avoir social, n'est pas personnellement assujetti à la contribution foncière des immeubles de la société, et que s'il peut être tenu de la payer en l'acquit de la redevable, ce n'est qu'en raison de sa qualité de mandataire de l'établissement qu'il gère. Il ne peut donc pas se prévaloir de cette contribution (cass., 25 mai 1885, *Pasic.*, 1885, I, 172).

La solution n'est plus la même lorsque le gérant est intéressé dans la commandite et qu'il a droit, comme tel, à une part des bénéfices sociaux. Dans ce cas, il possède la base de l'impôt et il en supporte la charge. Il importe peu que la dette figure aux rôles sous le nom d'un être fictif, si l'associé est en mesure d'établir qu'il a été, pendant le temps requis, le véritable débiteur de la contribution (cass., 5 mai 1886, Scheyven, VI, 146, et 25 mai 1886, Scheyven, VI, 166).

— Les conditions d'éligibilité pour le Sénat doivent, sauf celle de l'âge, exister, au plus tard, à la date du 1er mai de l'année de l'inscription.

La possession du cens d'éligibilité doit être justifiée pour l'année de l'inscription et pour l'année antérieure.

La propriété ou l'usufruit d'immeubles doit exister, au plus tard, le 1er janvier de l'année courante (Code élect. de 1894, art. 232).

L'impôt foncier et les redevances sur les mines, la propriété et l'usufruit sont comptés à l'acquéreur à partir du jour où la mutation peut être opposée aux tiers (Code élect., art. 232).

Lorsqu'il s'opère une mutation immobilière, l'ancien propriétaire reste inscrit au rôle de l'impôt foncier pour l'année courante, quelquefois même pendant plusieurs années, de telle façon qu'il est directement et seul redevable de cet impôt envers le fisc. L'acquéreur, dont le nom ne figure pas sur le rôle et qui, par conséquent, n'est pas directement chargé de la dette fiscale, peut-il faire entrer dans son cens d'éligibilité la quotité d'impôt qu'il doit rembourser à son vendeur?

La loi a résolu cette question affirmativement, en permettant à l'acquéreur de se compter l'impôt foncier à partir du jour où la mutation peut être opposée aux tiers, c'est-à-dire à dater du jour où il a fait transcrire son acte d'acquisition au bureau de la conservation des hypothèques.

Cette disposition a en vue la répartition de l'impôt foncier en cas de mutation dans l'année où l'on dresse la liste des éligibles ou dans l'année antérieure. Le droit de profiter de la contribution foncière portée sur les

(1) Voy. le rapport de M. Dolez, *Ann. parl.*, Sénat, 21 juin 1877, p. 137.

(2) Voy. le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs sur l'élection de M. Cornet et le vote par lequel le Sénat a invalidé cette élection le 15 mars 1883, *Doc. parl.*, Sénat, 1882-1883, p. 7.

rôles au nom du vendeur passe à l'acquéreur non imposé du jour où la mutation est constatée vis-à-vis des tiers par la transcription du titre.

Mais l'article 232 du Code électoral n'a pas pour effet de priver du cens d'éligibilité le propriétaire foncier porté au rôle par suite de mutations cadastrales régulièrement opérées, quand même son titre d'acquisition n'aurait pas été transcrit (1).

Une observation analogue s'applique à celui qui prétend justifier qu'au 1er janvier de l'année où l'on dresse la liste des éligibles, il était propriétaire d'immeubles dont le revenu cadastral s'élève à 12,000 francs.

S'il figure en nom sur les registres du cadastre ou sur les rôles de l'impôt foncier, son droit est complètement justifié. Mais si, en acquérant des immeubles, il a négligé de faire opérer la mutation cadastrale et s'il ne figure pas en nom au rôle de l'impôt foncier, il lui suffira d'établir que son titre d'acquisition était, à la date du 1er janvier, transcrit sur les registres de la conservation des hypothèques.

— La contribution personnelle et les patentes n'entrent en compte que lorsqu'elles sont imposées pour chaque année entière (Code élect., art. 232).

Toute personne qui vient occuper une maison au cours du premier trimestre de l'année, doit la contribution personnelle pour l'année entière.

L'article 11 du Code électoral dispose néanmoins que la contribution personnelle est attribuée exclusivement pour l'année entière à celui qui, le premier dans le cours du premier trimestre, occupe la maison ou la partie de maison soumise à l'impôt.

Cette disposition, qui a pour objet de prévenir les fraudes en matière d'électorat, doit être appliquée analogiquement au cens d'éligibilité des sénateurs. Voy. l'article ELECTORAT, n° 12.

La contribution personnelle pour les domestiques et ouvriers qui sont entrés en service pendant les mois de juillet, août et septembre, n'est due, aux termes de la loi du 28 juillet 1822, article 37, que pour le semestre courant. Elle n'entre donc pas en compte pour la formation du cens d'éligibilité.

La même observation s'applique aux patentes qui ont été prises pour un trimestre ou pour six mois.

Mais celui qui exerce une profession patentable à la date du 1er janvier et qui cesse de l'exercer au cours de l'année peut se compter la patente pour l'année entière, par application de l'article 12 de la loi du 21 mai 1819.

Il n'est pas requis que la condition d'âge existe déjà au moment de la confection de la liste des éligibles. Un sénateur né le 27 juin 1828 et qui n'avait pu être inscrit sur la liste des éligibles au mois de mars 1868, parce qu'il n'avait pas encore quarante ans, a été élu le 5 novembre 1868. Il était, à cette date, âgé de quarante ans révolus, et le Sénat n'a pas hésité à valider l'élection (2).

Les conditions requises pour pouvoir être élu sénateur sont également requises pour pouvoir *rester* sénateur.

L'article 56 de la Constitution a été rédigé dans ce sens, sur la proposition de M. Van Meenen, à cause de la facilité qu'il y aurait à acquérir le cens d'éligibilité en prenant une patente pour un an. Au bout de ce temps, l'élu renoncerait à sa patente et, néanmoins, demeurerait sénateur sans posséder le cens de 1,000 florins. C'est cette spéculation qu'on a voulu prévenir (3).

2. Tous les ans, le 1er mai au plus tard (4), la Députation permanente du Conseil provincial dresse : 1° la liste des citoyens domiciliés dans la province qui sont éligibles au Sénat dans tout le royaume; 2° la liste complémentaire des citoyens qui ne sont éligibles au Sénat que dans la province; 3° une liste supplémentaire des dix citoyens, domiciliés dans la province, les plus imposés après le dernier inscrit et réunissant les autres conditions d'éligibilité au Sénat (Code élect., art. 231).

Les listes contiennent, en regard du nom de chaque éligible, le lieu et la date de sa naissance, la date de sa naturalisation ou la date à laquelle il a réclamé la qualité de Belge, s'il y a lieu; les numéros des articles des rôles, l'indication du lieu où les contributions sont payées, le total et la nature de celles-ci en les distinguant en autant de catégories qu'il y a d'impôts directs; la situation

(1) Voy. cass., 9 avril 1888, *Pasic.*, 1888, I, 170.
(2) Rapport de M. De Wandre, *Pasin.*, 1883, p. 49.
(3) HUYTTENS, I, 526.

(4) La loi du 11 avril 1894 a prescrit des règles spéciales pour la formation de la liste des éligibles au Sénat en 1894.

des immeubles, l'article de la matrice cadastrale et le revenu cadastral (Code élect., art. 233).

Chacun peut prendre inspection de ces listes au greffe provincial, ainsi qu'au secrétariat de chaque commune, où elles doivent être déposées (Code élect., art. 234).

Jusqu'au 31 mai, tout citoyen domicilié dans la province peut réclamer auprès de la Députation permanente contre les inscriptions ou les omissions indues (art. 235).

La réclamation avec les pièces à l'appui est notifiée par la Députation permanente à la partie intéressée, qui a dix jours pour y répondre (art. 236).

La Députation statue avant le 15 juin; sa décision est motivée et notifiée aux parties (art. 237).

Aucun recours n'est ouvert par la loi contre les décisions de la Députation permanente.

La liste des éligibles au Sénat a un caractère de permanence, en ce sens que, dans l'intervalle des revisions annuelles, la Députation permanente ne peut pas la modifier (cass., 17 juillet 1843, *Pasic.*, 1843, I, 322).

Mais l'inscription sur la liste des éligibles ne confère pas un droit acquis à l'éligibilité; elle ne vaut que comme indication ou renseignement. Le Sénat devant, aux termes de l'article 34 de la Constitution, vérifier lui-même les pouvoirs de ses membres, est souverain juge de la question de savoir si un élu réunit les conditions d'éligibilité requises par la loi. Il peut donc valider l'élection, quand même l'élu ne figurerait pas sur la liste des éligibles. Il peut l'invalider quand même l'élu serait inscrit sur la liste (1).

— Les frais d'impression de la liste des éligibles su Sénat sont à la charge de la province (2).

3. Pour être éligible à la Chambre des représentants, il faut :

1° Être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation;

2° Jouir des droits civils et politiques;

3° Être âgé de vingt-cinq ans accomplis;

4° Être domicilié en Belgique (Constitution, art. 50; Code élect., art. 228).

(1) *Ann. parl.*, Sénat, 1853-1854, p. 15 à 23, et 1881-1882, p. 8.

(2) Circulaire min. du 15 janvier 1894, SCHEYVEN, VII, 592.

4. Ne sont pas éligibles aux Chambres législatives :

Ceux qui sont privés du droit d'éligibilité par condamnation;

Ceux qui sont exclus de l'électorat par l'article 20 du Code électoral;

Ceux qui sont frappés de la suspension des droits électoraux par application des n[os] 1, 4, 5, 6, 7, 8, 11 et 12 de l'article 21 du même Code (Code élect., art. 230).

Ceux qui sont définitivement exclus du droit de vote n'ont plus la jouissance intégrale des droits politiques et ne sont plus éligibles en qualité de députés.

Mais le droit électoral n'est pas atteint dans son essence par la suspension temporaire du droit de vote. Ceux qui sont frappés de cette suspension ne tombent pas sous le coup de l'article 50 de la Constitution portant que pour être éligible aux Chambres il faut jouir des droits civils et politiques.

L'article 230 du Code électoral a spécifié certains cas dans lesquels la suspension du droit de vote suspend le droit d'éligibilité.

5. Pour être éligible comme conseiller provincial il faut :

1° Être Belge de naissance ou avoir obtenu la naturalisation (grande ou petite);

2° Être âgé de vingt-cinq ans accomplis;

3° Être domicilié dans la province (lois élect. coord. en 1881, art. 226, et loi du 29 juin 1894, art. 10).

Ceux qui sont définitivement privés du droit de vote en vertu de l'article 20 du Code électoral, ne sont plus éligibles au Conseil provincial. Ceux dont le droit de vote est suspendu cessent d'être éligibles dans les cas prévus par l'article 230 du Code électoral.

Cette distinction est la conséquence de l'article 4 de la loi du 29 juin 1894, portant que les dispositions de la loi sur les élections législatives en vigueur à l'époque des élections provinciales sont applicables à celles-ci.

6. Pour être éligible en qualité de conseiller communal, il faut, aux termes de l'article 227 des lois électorales :

I. Être Belge par la naissance ou avoir obtenu la naturalisation. La petite naturalisation est suffisante;

II. Être âgé de vingt-cinq ans accomplis.

Faut-il que l'élu ait vingt-cinq ans au moment même de l'élection, ou bien suffit-il

que la condition d'âge doive être accomplie au moment où il entrera en fonctions?

La première opinion est strictement conforme au texte de la loi. Elle est défendue par l'auteur du *Code électoral annoté*, 2e édition, p. 292.

Elle a été appliquée plusieurs fois par des Députations permanentes lorsqu'il s'agissait de candidats élus pour achever des mandats devenus vacants par décès ou par démission.

Mais la jurisprudence administrative est moins rigoureuse à l'égard des candidats qui, ayant été élus lors des élections triennales d'octobre, ne doivent entrer en fonctions qu'à la date du 1er janvier qui suit l'élection. On considère l'élection comme valide lorsqu'il est certain que l'élu aura vingt-cinq ans révolus au moment de son entrée en fonctions.

La Députation permanente du Brabant a, notamment, validé l'élection de M. R. G..., qui n'avait pas vingt-cinq ans lorsqu'il a été élu conseiller communal à Ixelles au mois d'octobre 1881, mais qui avait atteint cet âge le 1er janvier 1882, date de son installation.

La décision de la Députation permanente porte la date du 3 décembre 1881. Elle est libellée comme suit :

« Attendu que l'un des candidats proclamés, M. R. G..., né le 22 décembre 1856, « n'aura vingt-cinq ans accomplis que le « 22 décembre prochain ;

« Considérant que ce candidat n'a pas été « élu pour continuer le mandat d'un conseiller communal décédé ou démissionnaire, finissant le 31 décembre prochain, « et qu'en conséquence il ne doit entrer en « fonctions que le 1er janvier 1882, époque à « laquelle les vingt-cinq ans seront accomplis, conformément aux prescriptions de « l'article 227 des lois électorales coordonnées ;

« Attendu que cette interprétation de « l'article 227 se déduit, par analogie, de la « teneur de l'article 6 des mêmes lois, qui « établit une différence marquée entre la « condition d'âge et les autres conditions « requises pour l'inscription sur les listes « d'électeurs, puisque le dit article recule « l'existence de la condition d'âge jusqu'à « l'époque où les listes servent aux élections « et n'en fait ainsi, comme s'exprime M. Pirmez dans son rapport sur le Code électoral de 1872, que le terme où le droit peut « être exercé;

« Attendu qu'il est de principe que la « capacité est requise, non au moment de la « nomination, mais au moment de l'entrée « en fonctions, etc. »

Le Comité de législation a également émis l'avis que l'élection de M. R. G... était régulière (avis du 15 décembre 1881).

Cette interprétation extensive est conforme à la pensée qui a dicté l'article 47, no 2, de la loi communale : « Le projet de loi », disait la section centrale, « n'avait rien stipulé quant à l'âge requis pour *être membre* « de la régence. Nous avons cru devoir y « suppléer et nous vous proposons de vous « arrêter à l'âge de vingt-cinq ans (1). »

Ce commentaire explique clairement ce qu'a voulu le législateur. Il a exigé, comme garantie de capacité, que l'on ait vingt-cinq ans accomplis pour devenir membre d'un Conseil communal. Ce vœu est rempli lorsqu'il est certain que l'élu aura vingt-cinq ans au moment où il prendra possession de son siège de conseiller (2).

III. Il faut, en troisième lieu, être domicilié dans la commune (lois élect. coord., art. 227).

D'après la loi communale du 30 mars 1836 il fallait, pour être éligible, avoir son domicile réel dans la commune au moins depuis le 1er janvier de l'année dans laquelle se faisait l'élection (art. 47 combiné avec l'art. 7, no 2).

Le code électoral de 1872 et les lois électorales qui lui ont succédé ont modifié cette condition d'éligibilité. Elles exigent simplement que l'élu soit domicilié dans la commune, c'est-à-dire que son domicile y soit établi au moment où l'élection a lieu.

— M. Pirmez disait, dans son rapport sur le code électoral de 1872 : « Le principe, « c'est que l'électorat et l'éligibilité sont « attachés au domicile réel ».

On doit admettre que le domicile réel est le même en ce qui concerne l'éligibilité qu'en ce qui concerne l'électorat. Ces deux notions sont unies par une trop étroite connexité pour qu'il soit possible de les distinguer et de les séparer. On n'est éligible que là où on est électeur (3).

— Dans les communes ayant moins de mille habitants, un tiers au plus des mem-

(1) *Moniteur*, 1834, 2e semestre, p. 7, 1re col.
(2) *Revue comm.*, 1875, p. 326.
(3) *Revue de l'admin.*, XXXII, 508.

bres du Conseil peut être pris parmi les citoyens domiciliés dans une autre commune, pourvu qu'ils satisfassent aux deux premières conditions d'éligibilité.

Toutefois, nul ne peut être membre de deux Conseils communaux à la fois (lois élect., art. 227).

Le recensement général de la population a lieu tous les dix ans, et l'on doit, pour l'application de l'article 227 des lois électorales, tenir compte du chiffre de la population arrêté lors du dernier recensement général (1).

IV. L'article 228 des lois électorales coordonnées en 1881 est encore en vigueur en ce qui concerne les Conseils communaux. Il porte : « Ne sont pas éligibles :

« Ceux qui sont privés du droit d'éligibi- « lité par condamnation;

« Ceux qui sont exclus de l'électorat par « l'article 19 ».

Or, l'article 19 est ainsi conçu :

« Ne peuvent être électeurs ni en exercer « les droits :

« Ceux qui sont privés du droit de vote par « condamnation;

« Ceux qui sont en état de faillite déclarée « ou d'interdiction judiciaire, ou qui ont fait « cession de leurs biens, aussi longtemps « qu'ils n'ont pas payé intégralement leurs « créanciers ».

Le conseiller communal dont l'interdiction est prononcée pour cause d'imbécillité, de démence ou de fureur a perdu l'une des conditions d'éligibilité requises par la loi et cesse de faire partie du Conseil (lois élect. coord., art. 268).

Il ne suffit pas qu'un conseiller soit atteint d'une maladie mentale. La Députation permanente ne peut le déclarer déchu de son mandat qu'après que l'interdiction a été prononcée par les tribunaux (2).

« Ceux qui sont notoirement connus « comme tenant maison de débauche ou de « prostitution;

« Ceux qui, en vertu du code pénal de « 1810, ont été condamnés soit à des peines « afflictives ou infamantes, soit pour vol, « escroquerie, abus de confiance ou attentat « aux mœurs.

« L'interdiction, dans ce dernier cas, sera « de vingt ans à partir du jour où le con- « damné aura subi ou prescrit sa peine, s'il « s'agit d'une peine afflictive ou infamante; « de dix ans, s'il s'agit d'une peine correc- « tionnelle ».

7. D'après la loi du 30 juin 1842 (*Pasin.*, n° 505), dans les communes de douze mille habitants et au-dessus, les élections se faisaient par sections. Le nombre et les limites des sections étaient fixés par arrêté royal. La division se faisait par quartiers voisins. Ce régime pouvait, sur la demande des Députations permanentes, être étendu à des communes d'une population inférieure à douze mille âmes.

La loi du 30 juin 1842 a été, en ce qui concerne le fractionnement des collèges électoraux, rapportée par la loi du 5 mars 1848, qui a remis en vigueur l'article 5 de la loi du 30 mars 1836.

Cette matière est aujourd'hui réglée par l'article 102 des lois électorales coordonnées en 1881, article ainsi conçu :

« Dans les communes composées de plu- « sieurs sections ou hameaux détachés, la « Députation permanente du Conseil provin- « cial peut déterminer, d'après la popula- « tion, le nombre des conseillers à élire « parmi les éligibles de chaque section ou « hameau. »

Ce nombre n'est qu'un *minimum*. Du moment que le chiffre *minimum* est respecté, les conseillers à élire, sans distinction de sections, peuvent être choisis parmi les habitants des sections déjà représentées aussi bien que parmi les habitants de l'agglomération principale (3).

Les éligibles de chaque section sont les personnes qui, réunissant les conditions ordinaires de l'éligibilité, ont leur résidence dans la section au jour fixé pour l'élection.

Il convient, pour assurer l'exacte et entière application de cette disposition, que la Députation permanente fasse constater par un plan de délimitation les divisions des communes pour l'attribution des places de conseillers aux éligibles de chaque section ou hameau (circul. min. du 25 mars 1885, *Pasin.*, 1885, n° 90).

(1) *Revue de l'admin.*, XXXV, 310.

(2) Arrêté royal du 14 juin 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 388.

(3) Dépêche min. du 14 octobre 1890, *Revue de l'admin.*, XXXVIII, 223.

Tous les électeurs de la commune concourent ensemble à l'élection.

Le bulletin de vote classe séparément les candidats présentés pour chaque section ou hameau (lois élect. coord., art. 102).

Le représentant des intérêts sectionnaires d'un hameau peut, si la commune compte moins de mille habitants, être pris parmi les éligibles d'une *autre* commune. Cela résulte de la combinaison des dispositions qui viennent d'être citées. Mais les électeurs iraient à l'encontre du but de la loi s'ils choisissaient ce représentant parmi les habitants d'une autre section de la *même* commune, car les différentes sections sont réputées, dans le cas dont il s'agit, avoir des intérêts distincts et opposés (1).

Le conseiller élu pour représenter la section qu'il habitait au moment de son élection perd-il l'une des conditions d'éligibilité s'il change de résidence pour se fixer dans une autre section de la même commune?

Plusieurs décisions ministérielles ont résolu cette question négativement, en se fondant sur ce qu'un pareil changement de résidence n'entraîne pas la perte du domicile dans la commune (2).

ÉMEUTES.

Voy. les articles COLLÈGE ÉCHEVINAL, n° 43; — FORCE PUBLIQUE, n°s 7 et suiv.

EMPLOIS PUBLICS.

L'article 6 de la Constitution porte : « Les « Belges sont seuls admissibles aux emplois « civils et militaires, sauf les exceptions qui « peuvent être établies par une loi pour des « cas particuliers. »

Ce texte ne dit pas que les Belges sont *également* admissibles aux emplois, ce qui serait une utopie irréalisable. La loi peut établir des conditions d'idonéité pour l'électorat, pour l'éligibilité et, généralement, pour toutes les fonctions publiques (3).

(1) Dépêche min. du 19 août 1872, *Code élect. annoté*, 2e édit., p. 181.

(2) *Revue de l'admin.*, XXXV, 288.

(3) « Ceux qui disent que tous les hommes sont égaux « disent la plus grande vérité, s'ils entendent que tous les « hommes ont un droit égal à la liberté, à la propriété de « leurs biens, à la protection des lois. Ils se trompent beaucoup s'ils croient que les hommes doivent être égaux par « les emplois, puisqu'ils ne le sont point par leurs talents. » (VOLTAIRE, *Essai sur les mœurs*, chap. 98.)

Quels sont les emplois auxquels les Belges seuls sont admissibles?

Le rapport de la Section centrale du Congrès s'explique à cet égard dans les termes suivants :

« Toutes les sections étaient d'accord pour « l'admission de tous les Belges à tous les « emplois; mais dans plusieurs sections on « désirait que seuls ils fussent habiles à les « exercer. Cette opinion a été vivement dé- « battue dans la section centrale; ses parti- « sans craignaient que, sans une pareille « condition, les étrangers n'envahissent, « comme sous le régime hollandais, *les pla-* « *ces lucratives;* les autres, au contraire, « trouvaient que c'était priver le pays d'hom- « mes utiles, peut-être nécessaires...; enfin, « l'exclusion des étrangers a été admise en « règle, avec des exceptions abandonnées à « la législature (4). »

On doit inférer de ce commentaire que l'article 6 de la Constitution a uniquement en vue les emplois *lucratifs*, c'est-à-dire *salariés*.

D'autre part, le texte de l'article 6 ne s'applique qu'aux emplois civils et militaires, ce qui exclut les fonctions sacerdotales. « La « section centrale », disait le rapporteur, « estime... qu'il faut abandonner à l'Église « le choix de ses ministres, sans y mettre la « moindre restriction. »

Ainsi tous les emplois salariés autres que les emplois ecclésiastiques doivent être réservés aux Belges, sauf les exceptions établies par la loi. Tel est le sens littéral proposé par la Section centrale du Congrès.

Le comité de législation institué au ministère de l'intérieur a émis l'avis que l'article 6 de la Constitution doit être interprété dans son sens littéral, et qu'il a réservé aux Belges exclusivement tous les emplois salariés quelconques, sauf les exceptions établies par des lois spéciales (avis du 23 août 1867 et du 22 avril 1872, *Revue comm.*, XI, 134).

On a quelquefois reculé devant l'application stricte et rigoureuse de ce principe. On a fait une distinction entre les fonctionnaires proprement dits, en qui l'une ou l'autre des autorités publiques se personnifie, d'une part, et les simples employés ou agents qui ne participent point directement et avec autorité aux actes administratifs, d'autre part.

(4) HUYTTENS, IV, 59.

M. Dumortier avait, dans la séance de la Chambre des représentants du 23 février 1835, lors de la discussion de la loi communale, proposé un amendement ainsi conçu : « Nul ne peut exercer les fonctions ou em- « plois à la nomination ou présentation des « autorités communales, s'il n'est Belge ou « naturalisé. »

M. Lebeau fit observer que l'article 6 de la Constitution ne concerne que les fonctionnaires publics proprement dits et non les employés inférieurs des administrations. En conséquence, l'amendement de M. Dumortier fut rejeté.

M. Lebeau ajoutait que les secrétaires et les receveurs communaux ayant qualité pour signer des documents officiels au nom de la commune, sont de véritables fonctionnaires publics, dans le sens de l'article 6 de la Constitution, et qu'ils doivent avoir la qualité de Belges.

Il admettait, d'autre part, que les fonctions de chef de division dans un ministère ne sont pas de celles qui font l'objet de l'article 6 de la Constitution (1).

Toutes ces distinctions sont arbitraires. Le texte de l'article 6 est clair et précis. Il faut l'interpréter dans son sens naturel et lui donner, par conséquent, la portée générale que nous lui avons assignée plus haut.

La loi du 20 septembre 1884, article 8, dispose que les instituteurs communaux doivent être Belges par la naissance ou la naturalisation. Mais cette prescription n'a pas toujours été observée avec une rigueur absolue, surtout en ce qui concerne les institutrices.

Le législateur peut déroger à la règle générale énoncée à l'article 6 de la Constitution et admettre les étrangers à exercer certains emplois civils ou militaires.

Citons la loi du 27 septembre 1835, article 1er, qui permet au Gouvernement d'appeler au professorat dans les Universités des étrangers d'un talent éminent, lorsque l'intérêt de l'instruction publique le réclame.

Voy. l'article Roi, n° 11.

EMPLOYÉS COMMUNAUX.

Le Conseil communal nomme, aux termes de l'article 84 de la loi communale :

« I. Les membres des administrations des « hospices et des bureaux de bienfaisance, « sans préjudice à l'intervention des admi- « nistrateurs spéciaux établis dans les li- « mites déterminées par l'arrêté du 16 fruc- « tidor an xi et par le décret du 31 juillet « 1806 (2);

« II. Les architectes et les employés char- « gés de la construction et de la conservation « des bâtiments communaux;

« III. Les directeurs et conservateurs des « établissements d'utilité publique apparte- « nant à la commune et les membres de « toutes les commissions qui concernent « l'administration de la commune;

« IV. Les médecins, chirurgiens, artistes « vétérinaires auxquels le Conseil trouve bon « de confier des fonctions spéciales dans l'in- « térêt de la commune; cette disposition « n'est pas applicable aux médecins et chi- « rurgiens et autres employés du service « sanitaire des hospices, des administrations « des pauvres ou établissements de bienfai- « sance, lesquels sont nommés et révoqués « par les administrations dont ils dépendent, « sous l'approbation du Conseil commu- « nal. »

Il résulte de ce texte que la nomination du médecin chargé de donner des soins aux indigents doit être faite par le bureau de bienfaisance, sauf approbation par le Conseil communal.

Le Conseil communal est tenu de subvenir à l'insuffisance des ressources dont le bureau de bienfaisance dispose pour cet objet (loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance médicale, art. 5). Mais, dans tous les cas, le choix du médecin pour le service des pauvres appartient au bureau de bienfaisance (3).

« V. Les professeurs et instituteurs atta- « chés aux établissements communaux d'ins- « truction publique. » Voy. l'article Instruction publique, n° 16;

« VI. Tous autres employés et titulaires « ressortissant à l'administration commu- « nale, dont le Conseil n'aurait pas expres- « sément abandonné le choix au Collège des « bourgmestre et échevins, et dont la loi « communale n'a pas attribué la nomination « soit au Collège, soit à l'autorité supé- « rieure. »

(1) Voy. le *Moniteur* du 25 février 1836.

(2) Voy. l'article Hôpitaux et hospices, n° 10.

(3) *Revue de l'admin.*, XXXIX, 164.

Il résulte du rapport fait par M. Dumortier au nom de la Section centrale que le terme *titulaires* dont se sert la loi désigne les peseurs, jaugeurs, portefaix, etc., qui remplissent leur office dans l'intérêt des particuliers et sont néanmoins nommés par l'autorité communale.

Faut-il ranger parmi les *employés* dont il est permis d'abandonner le choix au Collège des bourgmestre et échevins les chefs de service et, spécialement, les chefs de bureau et de division?

Cette question a été débattue par le Conseil communal de Bruxelles dans sa séance du 2 février 1880 et résolue affirmativement.

— Les étrangers peuvent-ils être nommés à des emplois communaux? Voy. l'article EMPLOIS PUBLICS.

— Le droit de nomination implique, dans les usages administratifs de notre pays, le droit de suspension et celui de révocation. L'article 85 de la loi communale dispose que le Conseil révoque ou suspend les employés salariés par la commune et dont la nomination lui est attribuée.

La suspension entraîne-t-elle privation de traitement pendant sa durée?

Cette question paraissait douteuse autrefois (1).

Elle a été tranchée par l'article 29 de la loi du 30 décembre 1887, ainsi conçu :

« La disposition suivante formera l'article 130*bis* de la loi communale :

« Toute suspension décrétée en vertu de la présente loi entraîne la privation du traitement pendant sa durée, à moins que l'autorité qui la prononce n'en décide autrement. »

— En ce qui concerne les formes qui doivent être observées lors de la nomination des employés communaux, voyez l'article CONSEIL COMMUNAL, nos 19 et 22.

ENFANTS TROUVÉS.

SOMMAIRE.

1. *Notion.*
2. *L'entretien des enfants trouvés était anciennement à la charge de l'État.*
3. *Suppression des tours d'enfants trouvés.*
4. *A qui incombe aujourd'hui l'entretien des enfants trouvés.*
5. *Abrogation des anciens règlements sur la matière.*

1. Les enfants trouvés sont ceux qui, nés de père et mère inconnus, ont été trouvés exposés dans un lieu quelconque, ou portés dans les hospices destinés à les recevoir (décret du 19 janvier 1811, art. 2).

Les enfants abandonnés sont ceux qui, nés de père ou mère connus, et d'abord élevés par eux ou par d'autres personnes à leur décharge, en sont délaissés sans qu'on sache ce que les père et mère sont devenus, ou sans qu'on puisse recourir à eux (art. 5).

Les orphelins sont ceux qui, n'ayant ni père ni mère, n'ont aucun moyen d'existence (art. 6).

2. D'après le décret du 27 frimaire an V, les enfants abandonnés nouvellement nés étaient reçus gratuitement dans tous les hospices civils de la République.

Les commissions hospitalières étaient chargées de les placer chez des nourrices ou autres habitants des campagnes et de pourvoir, en attendant, à tous leurs besoins (arrêté directoriale du 30 ventôse an V, art. 2).

Les frais étaient pris sur le produit des revenus appartenant aux établissements spécialement affectés à la dépense des enfants abandonnés.

Dans le cas où ces établissements ne se trouvaient pas suffisamment dotés, les fonds nécessaires étaient avancés par la caisse des hospices et leur étaient remboursés par le ministre de l'intérieur (art. 11).

Sous ce régime, l'État se chargeait des enfants exposés et nouvellement nés. Les autres demeuraient à la charge des hospices, qui, en vertu du décret du 16 vendémiaire an V, avaient été réintégrés dans la jouissance des propriétés nationales autrefois affectées, par fondations pieuses ou autrement, à l'entretien des indigents.

Le décret impérial du 19 janvier 1811 laissa debout le principe en vertu duquel l'assistance des enfants trouvés était une charge de la Nation. Il en réglementa l'application en établissant des *tours* pour les recevoir.

Il y eut désormais, dans chaque arrondissement, un hospice où les enfants trouvés pouvaient être reçus, et dans chaque hospice destiné à les recevoir, un *tour* où ils devaient être déposés (décret du 19 janvier 1811, art. 3 et 4).

(1) Voy. la *Revue de l'admin.*, XXXIV, 225.

Les hospices désignés pour recevoir les enfants trouvés étaient chargés de la fourniture des layettes et de tous les frais de nourriture et d'éducation, mais le Trésor public contribuait au payement de leurs pensions au moyen d'une allocation annuelle de quatre millions (art. 11 et 12).

Les enfants ainsi élevés aux frais de l'État étaient entièrement à la disposition du ministre de la marine (art. 16).

Napoléon se proposait, en multipliant les tours et les maisons d'enfants trouvés, de créer des pépinières de marins. On s'aperçut, au bout de quelques années, des inconvénients de ce régime, qui encourageait la débauche et l'immoralité. Les parents considéraient les hospices d'enfants trouvés comme des maisons d'éducation qui leur épargnaient une foule de soins et de dépenses, et y déposaient sans mystère le fruit de leurs relations illégitimes ou même légitimes.

La mortalité des enfants déposés dans les tours était considérable. Il a été constaté qu'en moyenne 87 p. c. des enfants qui ont été exposés dans le tour de Gand, pendant la période 1830 à 1861, périssaient avant d'avoir atteint l'âge de deux ans (1).

Les communes, n'étant pas tenues de pourvoir à la subsistance des enfants trouvés ou abandonnés sur leur territoire, ne prenaient anciennement aucune mesure pour en diminuer le nombre.

3. La loi du 28 novembre 1818 apporta un remède indirect à ces abus en rejetant d'une manière générale le fardeau de l'assistance publique à la charge des communes.

Le crédit qui figurait annuellement au budget de l'État pour l'entretien des enfants trouvés fut supprimé, malgré les vives réclamations des communes, et celles-ci furent désormais grevées de cette charge. Toutefois, la province et l'État se firent un devoir de suppléer par des subsides à l'insuffisance des ressources communales.

La loi du 30 juillet 1834 a régularisé cet état de choses en disposant, article 1er : « A partir du 1er janvier 1835, les frais d'en- « tretien des enfants trouvés, nés de père et « mère inconnus, seront supportés, pour une « moitié, par les communes, sur le territoire « desquelles ils auront été exposés, sans « préjudice du concours des établissements « de bienfaisance; et, pour l'autre moitié, « par la province à laquelle ces communes « appartiennent. »

(1) *Belgique jud.*, XLVII, p. 1135.

Cette loi a ainsi intéressé directement les administrations des communes où les enfants sont le plus ordinairement exposés, ainsi que les autorités provinciales, à aviser aux moyens de prévenir les abandons d'enfants.

Les auteurs de cette loi n'ont pas décrété la suppression totale et immédiate des tours existants, mais ils ont manifesté, au cours des travaux préparatoires, le désir formel de voir tomber cette institution en désuétude.

Ce vœu a été exaucé. Les tours ont été successivement supprimés par les administrations locales.

Cette suppression a été effectuée, savoir : à Malines en 1822, à Mons en 1852, à Bruxelles le 1er janvier 1857, à Louvain le 24 mai 1859, et à Gand, le 8 juin 1863.

La suppression des tours a eu pour résultat de faire cesser presque complètement les abandons d'enfants. De l'année 1809 à l'année 1857, le tour de Bruxelles avait reçu 21,296 enfants, soit une moyenne de 444 par an. Ce tour ayant été supprimé en 1857, on n'a plus recueilli à Bruxelles, de 1860 à 1864, que cinq enfants trouvés en moyenne (2).

— On a vu plus haut que, d'après l'article 4 du décret du 29 janvier 1811, il y avait dans chaque arrondissement un hospice, muni d'un tour, où les enfants trouvés devaient être reçus, pour être ensuite élevés aux frais de l'État.

On s'est demandé si les hospices qui ont été désignés par le gouvernement impérial pour recevoir les enfants trouvés sont encore tenus, depuis la suppression des tours, d'admettre les enfants qui ont été trouvés ou abandonnés sur le territoire des communes autres que les communes auxquelles ces hospices appartiennent.

Le gouverneur du Hainaut écrivait à ce sujet ce qui suit à l'administration communale de Mons, sous la date du 22 décembre 1851 :

« La Députation permanente est disposée « à approuver la délibération (portant sup- « pression du tour); mais elle a fait observer « que si, dans le système admis par M. le

(2) Dépêche du Collège échevinal de Bruxelles au gouverneur, du 29 décembre 1865, 5e div., no 26726.

« le ministre de la justice, l'article 3 du décret « du 19 janvier 1811 a été implicitement « abrogé, il ne paraît pas en être de même « des autres dispositions de ce décret; d'où « il suit que l'arrêté du préfet du départe- « ment de Jemmapes, en date du 30 novembre « 1811, pris en exécution de l'article 22 et « d'après lequel les enfants trouvés et aban- « donnés des arrondissements judiciaires de « Charleroi et de Mons doivent être reçus à « l'hospice de Mons, reste toujours en « vigueur. »

Cette opinion n'est pas en harmonie avec l'esprit général de notre législation en matière de bienfaisance. L'entretien des pauvres est aujourd'hui une charge exclusivement locale. Le Gouvernement ne paye plus les pensions des enfants trouvés et n'a plus dès lors le droit de désigner, pour chaque province, les hospices où ces enfants seront reçus.

Il suit de là que toute commune peut refuser d'accueillir dans son hospice les enfants qui ont été trouvés ou abandonnés sur le territoire des autres communes.

4. La loi du 14 mars 1876, qui a abrogé celle du 30 juillet 1834, disposait que les enfants trouvés, nés de père et mère inconnus, ont leur domicile de secours dans la commune sur le territoire de laquelle ils ont été trouvés.

Toutefois, les frais de leur assistance étaient supportés par l'État et la province à concurrence des trois quarts.

Il n'en est plus de même sous le régime établi par la loi du 27 novembre 1891. La dépense incombe désormais à la commune où ils ont été trouvés. Lorsque le domicile de secours de leurs parents vient à être découvert, le remboursement peut être exigé dans la mesure fixée par l'article 2 de cette loi.

Les mêmes règles sont applicables aux enfants abandonnés dont le domicile de secours ne peut être déterminé, et aux orphelins qui se trouvent dans le même cas.

— Quant aux orphelins et aux enfants abandonnés dont on connaît les parents, les frais de leur assistance sont supportés, conformément aux règles ordinaires, par les hospices et les bureaux de bienfaisance du lieu du domicile de secours des parents, sans préjudice du concours de la commune.

— Il est à remarquer que, d'après un usage ancien, dont l'existence a été reconnue lors des discussions auxquelles a donné lieu la loi du 30 juillet 1834, l'entretien des orphelins indigents incombe spécialement aux hospices, et celui des enfants abandonnés aux bureaux de bienfaisance (1).

Cette distinction, qui doit encore être observée sous l'empire de la loi du 27 novembre 1891, n'est pas absolue. Les hospices, en effet, ne s'ouvrent pas à toutes les catégories d'infirmes; chaque asile a une affectation spéciale. Les commissions hospitalières ne doivent donc recueillir les orphelins qu'en raison des dotations particulières qu'elles possèdent à cet effet. Quant aux bureaux de bienfaisance, leur obligation n'est limitée que par l'étendue des ressources dont ils disposent.

L'usage qui vient d'être signalé ne repose sur aucun texte de loi formel. Il est même à remarquer que l'entretien des enfants abandonnés rentre par sa nature dans la catégorie des secours hospitaliers plutôt que dans celle des secours à domicile.

Cet usage est donc susceptible de se prêter aux tempéraments que les circonstances exigeraient. Supposez qu'il existe un hospice largement doté dans une commune dont le bureau de bienfaisance est pauvre. En pareil cas, l'entretien d'un enfant abandonné devrait retomber à la charge de la commission des hospices. Si les deux établissements ne s'entendaient pas sur la répartition de cette charge, la décision appartiendrait à l'autorité communale (2).

5. L'article 4 de la loi du 30 juillet 1834 était ainsi conçu : « Il n'est pas dérogé au « régime *légal* actuel sur le placement, l'édu- « cation et la tutelle des enfants trouvés et « abandonnés. »

Le projet présenté par le Gouvernement rappelait comme demeurant en vigueur « les lois et les *instructions existantes* » relativement à cet objet.

La Section centrale repoussa cette rédaction et l'article 4 fut rédigé dans les termes qui viennent d'être cités.

Ce changement de rédaction a eu pour effet d'abroger les règlements portés par le Gouvernement hollandais sur le régime des enfants trouvés; et cette abrogation subsiste,

(1) *Pasin.*, 1834, p. 162, en note.
(2) *Revue de l'admin.*, XXXVI, 286.

bien que la loi du 30 juillet 1834 ait été elle-même abrogée par celle du 14 mars 1876, article 43.

ENQUÊTES PARLEMENTAIRES.

« Chaque Chambre a le droit d'enquête » (Constitution, art. 40).

Le droit d'enquête est une prérogative essentielle du Gouvernement représentatif. C'est au moyen du droit d'enquête que les Chambres peuvent empêcher la corruption du régime électoral, constater les besoins du pays, réprimer les abus de pouvoir, et qu'elles exercent une autorité censoriale sur toutes les branches de l'administration.

Les enquêtes parlementaires sont fréquentes en Angleterre, mais la procédure qu'on y observe n'est pas définie par la loi; elle est purement coutumière.

En Belgique, la procédure est déterminée par la loi du 3 mai 1880, ainsi conçue :

« Art. 1er. L'exercice du droit d'enquête « conféré aux Chambres par l'article 10 de la « Constitution est réglé par les dispositions « suivantes : ...

« Art. 2. Chaque Chambre exerce ce droit « par elle-même ou par une commission « formée dans son sein. »

La commission d'enquête est élue par la Chambre elle-même ou nommée par le bureau de la Chambre en vertu d'une délégation.

« Art. 3. La commission est constituée et « elle délibère conformément aux règles « établies par la Chambre.

« Elle procède à l'enquête sans préjudice « du droit d'y assister, réservé à chacun des « membres de la Chambre.

« Les séances où l'on entendra des témoins « ou des experts sont publiques, à moins que « la commission ne décide le contraire. »

Le droit d'enquête s'exerce conformément aux règlements votés par chacune des deux Chambres.

Les membres de la Chambre qui a ordonné une enquête ont le droit d'assister aux travaux de la commission. Mais ce droit ne comporte pas l'autorisation de poser des questions, de faire des interpellations, en un mot, de s'ingérer dans l'information. Le rôle de l'assistant est purement passif (rapport de M. Nothomb, *Pasin.*, 1880, p. 186).

Lorsque l'enquête a pour objet la vérification des pouvoirs d'un député dont l'élection est contestée, ce député n'a pas le droit d'y assister ou de s'y faire représenter. La Chambre des représentants a tranché la question en ce sens par un vote formel dans sa séance du 16 mars 1880.

« Art. 4. Les pouvoirs attribués au juge « d'instruction par le Code d'instruction cri- « minelle appartiennent à la Chambre ou à « la commission d'enquête, ainsi qu'à leur « président.

« Toutefois, la Chambre a le droit, chaque « fois qu'elle ordonne une enquête, de res- « treindre ces pouvoirs.

« Ces pouvoirs ne peuvent être délégués, « sauf le droit de la Chambre ou de sa com- « mission de faire, en cas de nécessité, pro- « céder par voie rogatoire à des devoirs « d'instruction spécialement déterminés.

« Cette mission ne peut être confiée qu'à » un conseiller de la Cour d'appel ou à un « juge du tribunal de première instance du « ressort dans lequel le devoir d'instruction « doit être rempli. »

La commission d'enquête a tous les pouvoirs attribués au juge d'instruction, ceux qu'il exerce en qualité de magistrat enquêteur et ceux qu'il exerce en matière de perquisitions domiciliaires et de saisies.

L'expérience a prouvé qu'il est parfois nécessaire que le président de la commission puisse prendre certaines mesures d'urgence, ordonner, par exemple, de saisir des pièces ou de citer des témoins, sans délibération préalable de la commission. C'est pourquoi les pouvoirs du juge d'instruction sont attribués, non seulement à la commission, mais encore à son président.

Toutefois, la Chambre a le droit, chaque fois qu'elle ordonne une enquête, de restreindre ces pouvoirs.

La commission peut, en cas de nécessité, déléguer un conseiller de Cour d'appel ou un juge de première instance, jamais un juge de paix, à l'effet de procéder par voie rogatoire à des devoirs d'instruction spécialement déterminés. Les juges de paix sont en contact journalier et personnel avec les justiciables, et il importe, dans l'intérêt du prestige de leurs fonctions, de les tenir à l'écart de tout ce qui touche aux dissensions politiques.

« Art. 5. Les citations sont faites, par le « ministère d'huissier, à la requête, selon le « cas, du président de la Chambre, du prési- « dent de la commission ou du magistrat

« commis; le délai sera de deux jours au « moins, sauf le cas d'urgence.

« Art. 6. Le président de la Chambre ou le « président de la commission a la police de « la séance.

« Il l'exerce dans les limites des pouvoirs « attribués aux présidents des Cours et tri- « bunaux.

« Art. 7. Les outrages et les violences « envers les membres de la Chambre qui « procèdent ou assistent à l'enquête sont « punis conformément aux dispositions du « chapitre II du titre V, livre II, du Code « pénal, concernant les outrages et les vio- « lences envers les membres des Chambres « législatives. »

Tous les membres de la Chambre qui a ordonné une enquête ont le droit d'assister à cette enquête, même quand elle a lieu à huis clos. Ils y assistent en qualité de députés et ils sont, comme tels, protégés par l'article 275 du Code pénal.

« Art. 8. Les témoins, les interprètes et les « experts sont soumis, devant la Chambre, « la commission ou le magistrat commis, « aux mêmes obligations que devant le juge « d'instruction, et, en cas de refus ou de « négligence d'y satisfaire, ils sont passibles « des mêmes peines.

« Le serment sera prêté d'après la formule « usitée devant la Cour d'assises. »

Le serment usité devant la Cour d'assises comprend nécessairement l'invocation de la Divinité. La jurisprudence est fixée dans ce sens.

« Art. 9. Le coupable de faux témoignage, « l'interprète et l'expert coupables de fausses « déclarations, le coupable de subornation « de témoins, d'experts ou d'interprètes, « seront punis d'un emprisonnement de deux « mois à trois ans et privés de l'exercice du « droit de vote et d'éligibilité pendant cinq « ans au moins et dix ans au plus.

« Lorsque le faux témoin, l'expert ou l'in- « terprète aura reçu de l'argent, une récom- « pense quelconque ou des promesses, il sera « condamné de plus à une amende de 50 francs « à 3,000 francs.

« La même peine sera appliquée au subor- « neur, sans préjudice des autres peines.

« Le faux témoignage est consommé « lorsque le témoin, ayant fait sa déposition, « a déclaré y persister.

« Si le témoin est appelé pour être entendu « de nouveau, le faux témoignage n'est con- « sommé que par la dernière déclaration du « témoin qu'il persiste dans sa déposition. »

L'article 8 de la loi dispose que les témoins sont soumis devant la commission d'enquête ou le magistrat commis aux mêmes obligations que devant le juge d'instruction et qu'en cas de refus ou de négligence d'y satisfaire ils sont passibles de la même peine.

L'article 10 déroge gravement à ce principe.

Devant le juge d'instruction, en effet, un témoin peut dire ce qu'il veut, sans s'exposer aux peines du faux témoignage. Ces peines ne lui sont applicables que s'il altère la vérité par des déclarations faites devant le tribunal répressif; et encore peut-il se rétracter jusqu'à la clôture des débats.

Devant la commission d'enquête, au contraire, le faux témoignage est consommé lorsque le témoin, ayant fait sa déposition, a déclaré y persister.

Il est vrai que s'il est appelé, pour être entendu de nouveau, il peut encore se rétracter. Mais cette faveur n'est donnée qu'au témoin *appelé* par la commission pour être entendu de nouveau, et non à celui qui se présenterait spontanément pour changer sa déposition.

On a pensé que si pareille faculté était donnée aux témoins, l'enquête parlementaire ne serait pas sérieuse et que plus d'un témoin mentirait, sauf à demander à se rétracter lorsqu'il saurait que sa déposition a été contredite par d'autres témoins (1).

« Art. 10. Les procès-verbaux constatant « les infractions seront transmis au procu- « reur général près la Cour d'appel dans le « ressort de laquelle elles auront été com- « mises, pour y donner telle suite que de « droit.

« S'il existe des circonstances atténuantes, « les peines seront diminuées conformément « au Code pénal.

« Art. 11. Les indemnités dues aux per- « sonnes dont le concours a été requis dans « l'enquête sont réglées conformément au « tarif des frais en matière civile.

« Art. 12. Les dépenses résultant de l'en- « quête sont imputées sur le budget de la « Chambre qui l'a ordonnée.

« Art. 13. Les pouvoirs de la commission

(1) Rapport de la Commission du Sénat, *Pasin.*, 1880, p. 195.

« cessent en cas de dissolution de la Cham-
« bre qui a ordonné l'enquête.

« Ils sont suspendus par la clôture de la « session, à moins que la Chambre n'en « décide autrement. »

Lorsqu'une Chambre législative est en état de dissolution, le mandat de ses membres prend fin, et, par une conséquence nécessaire, les pouvoirs de la commission d'enquête qu'elle a instituée cessent également.

La clôture n'a pas le même effet que la dissolution. Pendant la clôture, les députés conservent leur mandat et tous les pouvoirs qu'ils tiennent de la Nation. Le droit de légiférer est seul suspendu. Mais le droit d'enquête subsiste. Il se peut qu'il y ait lieu de l'exercer contre les ministres eux-mêmes, et il ne doit pas, dans ce cas, dépendre du Gouvernement de le paralyser en déclarant la session close. C'est pourquoi la Chambre qui a ordonné l'enquête peut décider que les pouvoirs de la commission d'enquête ne seront pas suspendus pendant la durée de la clôture.

On doit admettre que les travaux de la commission d'enquête sont également suspendus lorsque le Roi ajourne les Chambres, à moins que la Chambre qui a prescrit l'enquête n'en décide autrement.

Le texte de la loi porte que les pouvoirs de la commission d'enquête cessent en cas de dissolution *de la Chambre qui a ordonné l'enquête.*

Ces derniers mots ont été ajoutés à la demande de M. Malou, d'accord avec MM. Frère-Orban et Bara.

Il résulte de cette disposition que lorsque le Sénat nomme une commission d'enquête, celle-ci peut continuer à siéger, alors même que la Chambre des représentants serait en état de dissolution.

L'article 59 de la Constitution dispose, il est vrai, que toute assemblée du Sénat tenue hors du temps de la session de la Chambre des représentants est nulle de plein droit.

Mais il est à remarquer qu'une commission d'enquête n'exerce pas le pouvoir législatif. Elle ne fait pas de lois. C'est le droit de légiférer seulement qui est enlevé au Sénat, quand la session de la Chambre est dissoute (1).

(1) Dupont, séance du Sénat du 11 mars 1893, *Ann. parl.*, p. 268.

ENSEIGNES.

Les enseignes, qui s'étalent partout, jusque dans les rues les plus étroites, sont matière à police. Leur forme, leur dimension, leur mode d'attache peuvent compromettre la sécurité de la voie publique.

Est légal le règlement portant qu'aucune enseigne appliquée contre un mur ne pourra faire une saillie de plus de quinze centimètres, à moins d'une autorisation spéciale du collège échevinal (règlement de police de Bruxelles, du 30 septembre 1818).

Le contrôle de la police s'étend-il sur les inscriptions et emblèmes que portent les enseignes?

Une distinction est nécessaire. Les règlements communaux peuvent interdire les enseignes qui seraient de nature à ameuter les passants et à causer du désordre sur la voie publique, attendu que la loi confie à la vigilance des municipalités tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues.

Mais on n'admettra pas la légalité d'un règlement qui subordonnerait le placement des enseignes à une autorisation préalable pour obvier aux inconvénients qui pourraient résulter de la similitude des enseignes, pour prévenir les dénominations dictées par l'esprit de parti, celles qui blesseraient les convenances ou qui seraient contraires aux règles de la langue française, etc. Des dispositions de ce genre excèdent les attributions légales des autorités municipales et aboutissent à une véritable censure, contraire à l'article 14 de la Constitution (cass., 9 novembre 1885, *Pasic.*, 1885, I, 274).

ENSEIGNEMENT PUBLIC.

Voy. l'article Instruction publique.

ÉPAVES.

Voy. l'article Domaine public, nos 12 et 45.

ÉPIZOOTIES.

Le décret du 22 décembre 1789, section III, article 2, charge les administrations provinciales, sous l'*autorité* et sous l'inspection du Roi, du maintien de la salubrité publique, et le décret des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, no 5, confie spécialement à leur vigilance le soin de prévenir, par les précautions

convenables, les épidémies et les épizooties.

Le Roi puise dans ces dispositions légales le droit de faire les règlements nécessaires à l'effet de prévenir et de faire cesser les épizooties.

Néanmoins la légitimité de ce pouvoir réglementaire a donné lieu, en diverses circonstances, à des contestations fâcheuses, notamment en ce qui concerne l'abatage des animaux malades ou soupçonnés de l'être.

Pour dissiper ces doutes, dont l'existence paralysait l'action de l'autorité administrative, la loi du 30 décembre 1882 a conféré au Gouvernement le plein pouvoir de prescrire, par arrêté royal, les mesures que la crainte de l'invasion ou l'existence des maladies contagieuses des animaux domestiques peut rendre nécessaires dans l'intérieur du pays, et sur les frontières en ce qui concerne les relations du commerce avec l'étranger.

Les mêmes pouvoirs sont accordés au Gouvernement pour prévenir ou combattre la propagation des insectes nuisibles aux cultures.

Il a été pourvu à l'exécution de la loi du 30 décembre 1882 par les arrêtés royaux du 20 et du 26 septembre et du 20 décembre 1883, par plusieurs arrêtés ministériels en date du 25 septembre 1883 (insérés dans la *Pasinomie*) et par les arrêtés royaux des 6 juillet 1887, 22 mars 1888, 13 octobre 1890 et 12 janvier 1895.

Les dispositions réglementaires que le Gouvernement a prises en vertu de la loi du 30 décembre 1882 ont eu pour effet d'abroger les règlements provinciaux et communaux relatifs à la police sanitaire des animaux domestiques (1).

Lorsqu'il s'agit, notamment, d'édicter des mesures réglementaires contre la rage, l'intervention des autorités provinciales et locales ne doit plus avoir lieu que dans les limites fixées par le règlement d'administration générale du 20 septembre 1883, modifié par l'arrêté royal du 16 juin 1891 (2).

ESCAUT.

Le traité conclu à Munster, le 30 janvier 1648, entre le roi d'Espagne et les États généraux des Provinces-Unies disposait :

« Art. 14. La rivière de l'Escaut, comme « aussi les canaux du Sas de Gand, du Zwyn « et autres branches de mer y aboutissant, « seront tenus clos du côté des seigneurs « États. »

Il ne fut désormais plus permis à aucun navire indigène ou étranger d'entrer dans l'Escaut ou dans les canaux aboutissants, ou d'en sortir. La rivière était considérée comme réellement barrée et fermée.

Le but de cette prohibition était à la fois commercial et politique : ruiner Anvers au profit d'Amsterdam et mettre la Hollande à l'abri d'une invasion par mer.

La fermeture de l'Escaut fut confirmée par le traité d'Utrecht, en 1713, lorsque les Pays-Bas espagnols passèrent sous la domination de l'Autriche.

En 1695, Charles II, roi d'Espagne, conçut le projet de remédier à la fermeture de l'Escaut en reliant Bruges à Anvers au moyen d'un canal. Mais ce projet ne fut pas exécuté.

En 1722, Charles VI, empereur d'Autriche, prit le commerce d'Ostende sous sa protection spéciale, et il institua, sur le modèle de ce qui existait en Hollande et en Angleterre, une compagnie de navigation, à laquelle il concéda « la faculté de naviguer et négocier « aux Indes orientales et occidentales et sur « les côtes de l'Afrique, tant en deçà qu'au « delà du cap de Bonne-Espérance ».

Les cabinets de La Haye et de Londres s'empressèrent de réclamer la suppression de cette compagnie, en invoquant les stipulations du traité de Munster.

Pour comprendre la portée de cette singulière exigence, il convient de rappeler que le pape Alexandre VI avait, par une bulle en date du 4 mai 1493, adjugé à l'Espagne les contrées à découvrir à l'occident d'une ligne qu'il tira d'un pôle à l'autre et qui passait à cent lieues des îles Açores ; l'autre moitié du globe était concédée aux Portugais. Voyez l'article Esclavage, chap. VII.

Les Hollandais avaient fondé, sans respect pour cette bulle, des colonies aux dépens du Portugal, qui depuis 1580 était tombé sous le joug de l'Espagne, et leurs progrès maritimes avaient été tellement rapides qu'ils avaient institué, dès l'année 1602, la célèbre Compagnie des Indes orientales.

En 1648, la paix fut signée à Munster entre la Hollande et l'Espagne, et il fut stipulé par les articles 5 et 6 du traité que le *statu quo* serait maintenu dans l'océan Indien

(1) Voy. l'article Pouvoir communal, n° 4.

(2) Circulaire du 9 mai 1884, *Pasin.*, 1884, n° 140.

et que tout ce que les Hollandais avaient enlevé aux Portugais leur était cédé à titre irrévocable. Il était convenu, en outre, que les Espagnols s'abstiendraient de fréquenter les places que les Hollandais occupaient dans les Indes, et réciproquement.

En combinant ces clauses avec la bulle d'Alexandre VI et le traité de Tordesillas qui en avaient modifié les dispositions, les Hollandais prétendirent que l'Espagne n'avait, à l'époque du traité de Munster (1648), aucun droit de navigation ou de commerce dans l'espace compris entre le cap de Bonne-Espérance et les Moluques. La Hollande était, disaient-ils, cessionnaire du privilège qu'Alexandre VI avait concédé aux Portugais sur cette portion du globe et qui leur avait été transmis en 1648 par le roi d'Espagne, Philippe IV.

Or, ce monarque avait stipulé au nom des Belges, aussi bien qu'au nom des Espagnols, et l'engagement qu'il avait pris pour lui-même et pour ses successeurs liait l'empereur d'Autriche, devenu souverain de la Belgique depuis 1715.

C'est ainsi que le Gouvernement protestant de la Hollande, soutenu par le Gouvernement protestant de l'Angleterre, faisait revivre au XVIIIe siècle l'étrange donation faite par Alexandre VI à l'Espagne et au Portugal, donation qu'ils avaient eux-mêmes foulée au pieds pour créer ou agrandir leur empire colonial.

L'extravagante prétention des Hollandais fut accueillie. Par le traité de Vienne (16 mars 1731), Charles VI s'engagea à faire cesser incessamment et pour toujours « tout commerce et navigation aux Indes orientales « dans toute l'étendue des Pays-Bas autrichiens ».

— En 1784, Joseph II revendiqua la libre navigation de l'Escaut. Le brick *le Louis* ayant essayé de forcer les passes du fleuve fut accueilli par une volée de mitraille, qui ne blessa personne, mais qui déchira une voile et troua une marmite (1). Aussi cette rencontre conserva-t-elle le nom de guerre de la Marmite.

La résistance des États généraux fut secondée par le cabinet de Versailles, et finalement l'empereur abandonna sa réclamation. La fermeture de l'Escaut fut de nouveau consacrée par le traité de Fontainebleau, du 8 novembre 1785.

Le 6 novembre 1792, Dumouriez gagnait la bataille de Jemappes. Les Autrichiens ne tardèrent pas à évacuer la Belgique.

Dès le 16 novembre 1792, le Conseil exécutif de la République française décréta la liberté de l'Escaut et de la Meuse : « Les « gênes », disait-il, « et les entraves souf- « fertes jusqu'à présent par le commerce et « la navigation sont directement contraires « aux principes fondamentaux de droit na- « turel que tous les Français ont juré de « maintenir; le cours des fleuves est la pro- « priété commune et inaliénable de toutes « les contrées arrosées par leurs eaux; un « droit exclusif est un monopole odieux qui « n'a pu être établi que par la force, ni con- « sentie que par l'impuissance; il est donc « révocable dans tous les moments et malgré « toutes les conventions (2). »

Peu après, la frégate française l'*Ariel* remontait le fleuve jusqu'à Anvers sans rencontrer de résistance.

L'affranchissement de l'Escaut a été itérativement proclamé par l'arrêté consulaire du 13 prairial an XI, qui porte : « Il est permis « à tout citoyen ou individu, de quelque « profession qu'il soit ou aurait été, de navi- « guer librement sur l'Escaut, les rivières y « affluentes et les canaux qui y communi- « quent, en se conformant aux règlements « généraux en vigueur sur la navigation in- « térieure. »

— En 1815, on fit application à l'Escaut, rivière qui traversait à la fois la France et les Pays-Bas, des articles 108 à 117 de l'acte final du Congrès de Vienne.

La liberté de l'Escaut a été de nouveau consacrée par l'article 9 du traité du 19 avril 1839, ainsi conçu :

« § 1er. Les dispositions des articles 108 à « 117 de l'acte général du Congrès de Vienne « seront appliquées aux fleuves et rivières « navigables qui séparent ou traversent tout « à la fois le territoire belge et le territoire « hollandais.

« § 2. En ce qui concerne spécialement la « navigation de l'Escaut et de ses embou- « chures, il est convenu que le pilotage et le « balisage, ainsi que la conservation des

(1) Procès-verbal du capitaine Van Iseghem, du 8 octobre 1784, cité dans la dissertation de Linguet, sur l'ouverture et la navigation de l'Escaut.

(2) *Moniteur* du 22 novembre 1792.

« passes en aval d'Anvers, seront soumis à « une surveillance commune, exercée par « des commissaires nommés à cet effet de « part et d'autre.

« Des droits de pilotage modérés seront « fixés d'un commun accord, et ces droits « seront les mêmes pour les navires de toutes « les nations.

« Il sera au choix de tout navire se ren- « dant de la pleine mer en Belgique, ou de « la Belgique en pleine mer, par l'Escaut, « de prendre tel pilote qu'il voudra; et il « sera loisible aux deux pays d'établir dans « tout le cours de l'Escaut et à son embou- « chure les services de pilotage qui seront « jugés nécessaires pour fournir les pilotes.

« § 3. Il sera perçu par le Gouvernement « des Pays-Bas sur la navigation de l'Escaut « et de ses embouchures, un droit unique de « un florin cinquante cents pour les navires « qui, arrivant de la pleine mer, remonte- « ront l'Escaut occidental pour se rendre « en Belgique par l'Escaut ou par le canal « de Terneuzen, et trente-huit cents par ton- « neau pour les navires qui, arrivant de la « Belgique par l'Escaut ou par le canal de « Terneuzen, descendront l'Escaut occiden- « tal pour se rendre dans la pleine mer. Et, « afin que les dits navires ne puissent être assu- « jettis à aucune visite ni aucun retard ou « entrave quelconque dans les rades hollan- « daises, soit en remontant l'Escaut de la « pleine mer, soit en descendant l'Escaut « pour se rendre en pleine mer, il est con- « venu que la perception du droit susmen- « tionné aura lieu par les agents néerlandais « à Anvers et à Terneuzen.

« § 5. Il est convenu que la navigation des « eaux intermédiaires entre l'Escaut et le « Rhin, pour arriver d'Anvers au Rhin, et « vice versa, restera réciproquement libre, « et qu'elle ne sera assujettie qu'à des péages « modérés, les mêmes pour le commerce des « deux pays.

« § 6. Des commissaires se réuniront, de « part et d'autre, à Anvers, dans le délai « d'un mois, tant pour arrêter le montant « définitif et permanent de ces péages, « qu'afin de convenir d'un règlement géné- « ral pour l'exécution du présent article, et « d'y comprendre l'exercice du droit de « pêche et du commerce de pêcherie dans « toute l'étendue de l'Escaut, sur le pied « d'une parfaite réciprocité et égalité en « faveur des sujets des deux pays.

« § 8. Si des événements naturels ou des « travaux d'art venaient, par la suite, à ren- « dre impraticables les voies de navigation « indiquées au présent article, le Gouverne- « ment des Pays-Bas assignera à la naviga- « tion belge d'autres voies aussi sûres et « aussi bonnes et commodes, en remplace- « ment des dites voies de navigation deve- « nues impraticables. »

— Aux termes d'un traité en date du 12 mai 1863, approuvé par la loi du 21 juillet 1863, le roi des Pays-Bas a renoncé à jamais, moyennant une somme de 36 millions 278 mille francs, aux droits qu'il percevait sur la navigation de l'Escaut et de ses embouchures en vertu du § 3 de l'article 9 du traité du 19 avril 1839.

ESCLAVAGE.

SOMMAIRE.

CHAPITRE Ier.

L'ESCLAVAGE DANS L'ANTIQUITÉ.

L'esclavage était une institution *juris gentium* en vigueur chez tous les peuples de l'antiquité. Il a fallu, pour l'extirper, une lutte qui a duré, non pas des centaines, mais des milliers d'années.

La condition économique des sociétés anciennes explique cette résistance tenace. Les sciences et les arts industriels étaient dans l'enfance; les forces de la nature n'obéissaient pas encore au génie de l'homme, et le travail manuel des esclaves était, pour ainsi dire, l'unique instrument de la production des richesses. On avait besoin du bras des esclaves pour exécuter les travaux les plus élémentaires, pour moudre le blé, par exemple.

Dans cette organisation industrielle rudimentaire, l'accumulation des capitaux était, à l'inverse de ce qu'on voit aujourd'hui, diffi-

cile et lente. Il y avait beaucoup de bras et peu de capital. C'était la misère universelle. L'absence de capital, tel fut le malheur des sociétés antiques. Le commerce, l'industrie, l'agriculture même languissaient, parce que les capitalistes, trop peu nombreux, n'étaient pas en mesure de salarier les travailleurs libres. L'esclavage fut pendant longtemps un mal nécessaire, qui disparut insensiblement quand le capital s'éleva comme une marée bienfaisante (1).

On imposait aux esclaves les travaux les plus pénibles. La plupart des métiers étaient exercés par eux. Le Digeste parle, à chaque instant, d'esclaves boulangers, forgerons, cordonniers, ouvriers en laines, foulons, tisserands, polisseurs de parchemins, etc. (Dig., lib. XXXII, tit. I, et XXXIII, tit. VII).

Les hommes libres, absorbés par le soin des affaires publiques et par les travaux des camps, dédaignaient de s'adonner aux carrières industrielles et commerciales. Ce préjugé invétéré, qui n'est pas encore entièrement détruit chez les peuples de race latine, ne faisait pas moins obstacle que l'imperfection de l'outillage économique au développement de la richesse publique et privée.

Les philosophes anciens considéraient l'esclavage comme une institution mauvaise en soi, mais utile et même nécessaire. Il est clair, dit Platon, que l'homme ne se prête qu'avec une peine infinie à cette distinction de libre et d'esclave, de maître et de serviteur, introduite par la nécessité (2).

De tous les philosophes de l'antiquité, Aristote est le seul qui ait ouvertement défendu l'esclavage. Cette institution est fondée, suivant lui, sur la nécessité de pourvoir à la subsistance des hommes libres par des instruments vivants, instruments sans lesquels les propriétés seraient stériles.

Aristote ne se contente pas d'établir la nécessité de l'esclavage. Il essaye de démontrer que cette institution a une base rationnelle, et que la nature elle-même a créé une classe d'hommes pour cette condition. Il y a, suivant lui, des hommes qui n'ont que juste ce qu'il faut de raison pour comprendre la raison des autres. Ce sont ceux dont le travail corporel est le seul emploi utile. Quand on est, dit-il, inférieur à ses semblables autant que le corps l'est à l'âme, la brute à l'homme (et c'est la condition de tous ceux chez qui l'emploi des forces corporelles est le seul et le meilleur parti à tirer de leur être), on est esclave par nature.

Aristote pousse si loin son désir de justifier l'institution servile, qu'il va jusqu'à prétendre que la nature a fait le corps des hommes libres différent de celui des esclaves, donnant à ces derniers la vigueur nécessaire pour les labeurs grossiers, rendant, au contraire, les premiers incapables de courber leur droite stature sous l'effort du travail, et les destinant seulement aux fonctions de la vie civile (3).

L'humanité était donc divisée en deux races : l'une était vouée aux travaux du corps, l'autre avait le loisir de s'occuper des travaux de l'esprit.

Aristote, qui avait le profond sentiment des nécessités auxquelles obéissaient les démocraties antiques, pensait que sans l'esclavage elles n'auraient pu subsister (4). Mais déjà, de son temps, cette opinion rencontrait des détracteurs : « Il en est », dit-il, « qui « prétendent que le pouvoir du maître est « contre nature ; que la loi seule fait des « hommes libres et des esclaves, mais que « la nature ne met aucune différence entre « eux et que, par conséquent, l'esclavage « est inique, puisque la violence l'a pro- « duit (5). »

Ainsi le problème de l'esclavage était posé quatre cents ans avant l'ère chrétienne, et l'institution était attaquée dans sa base.

— Le développement immodéré de l'esclavage dans l'empire romain et la concurrence désastreuse que les esclaves faisaient aux travailleurs libres eurent, à la longue, pour effet de réduire ceux-ci à la condition la plus misérable. C'est à peine si un labeur obstiné leur permettait de soutenir leur triste existence : « Leur couche », dit Sénèque, « formée « d'herbes de marais s'échappant à travers « les trous d'une mauvaise toile, rapproche « de très près leur situation matérielle de « celle des esclaves (6). »

Les hommes libres devinrent de moins en

(1) Mesdach de ter Kiele, *Propriété individuelle et collectivisme*, § VIII.
(2) Vander Rest, *Platon et Aristote*, p. 258.
(3) Vander Rest, *op. cit.*, p. 375.
(4) *Polit.*, liv. Ier, II, 1253 b. 20. Édition de Berlin, de Becker et Brandis.
(5) Janet, *op. cit.*, I, 210.
(6) Sénèque, *De vita beata*, chap. 25.

moins nombreux, parce qu'ils n'étaient pas en mesure de soutenir la concurrence que leur faisait subir le travail des esclaves : « Les hommes puissants », dit Appien, « s'enrichissaient outre mesure et les champs « se remplissaient d'esclaves. La race ita- « lienne usée et appauvrie périssait sous le « poids de la misère et des impôts. Si parfois « l'homme libre échappait à ces maux, il se « perdait dans l'oisiveté, parce qu'il ne pos- « sédait rien en propre dans un territoire « envahi tout entier par les riches, et qu'il « n'y avait pas de travail pour lui sur la terre « d'autrui au milieu d'un si grand nombre « d'esclaves (1). »

Pour subvenir aux besoins fiscaux de l'empire qui se dépeuplait peu à peu, le Gouvernement fut forcé d'écraser d'impôts la classe des paysans libres.

Plus les impôts devenaient lourds, plus la dépopulation étendait ses ravages. Les hommes libres se réfugiaient dans la servitude pour échapper aux charges de la liberté, et la loi fut obligée de punir ceux qui se vendaient comme esclaves.

— Les Germains ne s'entouraient pas d'esclaves, comme les Romains; ils mettaient leur gloire à n'être servis que par des hommes libres.

Les esclaves germains étaient relégués à la campagne, loin des yeux du maître : « Là », dit Tacite, « chacun d'eux a son inté- « rieur, ses pénates à part, et se gouverne à « sa guise. Le maître leur ordonne de four- « nir une quantité déterminée de blé, de « bétail ou d'effets d'habillement, comme à « un colon; et à cela se bornent les obliga- « tions de l'esclave. »

L'institution que décrit Tacite a été copiée par les Romains. Pour porter remède aux maux économiques que l'esclavage avait engendrés, les empereurs imaginèrent d'incorporer à la terre les esclaves et ce qui restait d'hommes libres. Ce fut le *colonat*. Le colon était rivé au sol. Il ne fut plus permis de le vendre sans la terre qu'il cultivait, et la terre ne put plus être vendue sans le colon qui y était attaché.

La personnalité du colon n'était pas aussi complètement anéantie que celle de l'esclave. Il était assujetti à payer au propriétaire une redevance fixe, mais il retenait la propriété du surplus de son pécule. Par là sa condition se rapprochait, dans une certaine mesure, de celle de l'homme libre.

(1) Waelbroeck, *Cours de droit industriel*, I, 177.

CHAPITRE II.

LE CHRISTIANISME ET L'ESCLAVAGE.

Le christianisme, qui avait pour but l'amélioration morale des individus, et non la réforme des institutions sociales, n'a pas combattu directement l'esclavage, auquel l'existence même de la société romaine était indissolublement liée.

Il a relevé les esclaves moralement et religieusement, mais il n'a pas réclamé leur émancipation civile. En Dieu, dit saint Paul, il n'y a ni Grec, ni juif, ni circoncis, ni incirconcis, ni barbare, ni Scythe, ni esclave, ni homme libre, mais Jésus-Christ est en tous (2). Il ajoute que l'esclave doit obéir à son maître et que le maître doit user de douceur envers son esclave (3).

Saint Paul déclarait donc qu'au point de vue religieux tous les hommes sont égaux, sans distinction de race ou de condition, et que l'Église chrétienne admet dans son sein les étrangers, aussi bien que les juifs, les esclaves, aussi bien que les hommes libres. Mais il reconnaissait que l'esclavage était de son temps un fait nécessaire et fatal, devant lequel il fallait s'incliner.

Saint Jean Chrysostôme, commentant les textes de saint Paul, dit à son tour : « La loi « du monde connaît la différence des deux « races, mais la loi de Dieu l'ignore, car « Dieu fait du bien à tous; il ouvre à tous le « ciel indistinctement (4). »

La doctrine des premiers chrétiens sur l'esclavage est la même que leur doctrine sur la propriété. En Jésus-Christ il ne devait y avoir ni riches, ni pauvres; personne ne devait rien posséder en propre, et, néanmoins, les chrétiens admettaient que la propriété est légitime comme étant une création du droit humain. En Jésus-Christ tous les hommes sont frères et, néanmoins, les chrétiens respectaient l'institution servile comme conforme à la loi humaine (5).

L'école philosophique, qui était opposée à Aristote, et, plus tard, l'école stoïcienne

(2) Épître aux Colossiens, chap. VI, verset onzième.
(3) Épître aux Éphésiens, chap. VI, 5-6-9.
(4) Chrysostome, *Homélies*, XXII, 2.
(5) Janet, *Histoire de la science politique*, I, 320.

proclamaient également que la servitude est un état contre nature, fondé uniquement sur la violence. Les premiers chrétiens n'ont pas dit autre chose.

Le souffle généreux qui animait saint Paul s'affaiblit à mesure que la religion chrétienne, se propageant vers l'occident, s'imprégna davantage du dur esprit de Rome. On sentait que l'esclavage, fondement de la constitution économique de l'empire romain, subsisterait aussi longtemps que cet empire lui-même, dont la durée paraissait devoir être éternelle.

Ce sentiment de désespérance se manifeste particulièrement dans les écrits de saint Augustin, le plus illustre des pères de l'Église latine.

Saint Augustin cherche, comme Aristote, une justification rationnelle de l'esclavage : « L'ordre de la nature », dit-il, « a été renversé par le péché, et c'est avec justice que le joug de la servitude a été imposé au pécheur... l'esclavage est donc une peine... C'est pourquoi l'apôtre avertit les esclaves d'être soumis à leurs maîtres et de les servir de bon cœur et de bonne volonté, afin que, s'ils ne peuvent être affranchis de leur servitude, ils sachent y trouver la liberté, en ne servant point par crainte, mais par amour, jusqu'à ce que l'iniquité passe et que toute domination humaine soit anéantie, au jour où Dieu sera tout en tous (1). »

Dans l'opinion de Saint Augustin, l'esclavage est la conséquence légitime du péché et doit subsister jusqu'au jour où Dieu sera tout en tous, c'est-à-dire jusqu'à la consommation des siècles. C'est seulement dans la cité divine que l'esclavage sera détruit.

Les deux plus grandes autorités du moyen âge, Aristote et saint Augustin, avaient admis la légitimité de l'esclavage. Ils invoquaient, l'un l'inégalité naturelle qui existe entre les hommes, l'autre la déchéance qui résulte du péché originel.

La théologie scolastique n'a su que répéter leurs arguments.

L'empire romain avait succombé, le régime économique de la société s'était transformé, et depuis le XIIe siècle les princes et les peuples, cédant à un entraînement irrésistible, travaillaient de commun accord à l'abolition de l'esclavage. Les scolastiques, enchaînés par des formules traditionnelles, ont résisté à ce mouvement ; ils ont accepté l'esclavage sans réserve ni restriction, et l'ont justifié par toutes les raisons qu'avaient fait valoir les deux docteurs infaillibles dont ils suivaient respectueusement les traces.

Saint Thomas (2) déclare que l'esclavage est conforme à la loi naturelle. Il y a, dit-il, des degrés entre les hommes, comme entre toutes les choses. De même que l'âme est appelée à commander au corps, de même, parmi les hommes, il en est qui sont naturellement appelés à commander aux autres ; il en est d'autres qui manquent de raison et qui ne sont propres qu'aux travaux serviles. Il y a donc des esclaves par nature. Telle est l'opinion d'Aristote dans le premier livre de *la Politique*. Saint Thomas ajoute que le pouvoir despotique du maître sur l'esclave eût été injuste dans l'état d'innocence, mais qu'il a été justement introduit par le péché : tel est l'avis de saint Augustin (3).

L'influence d'Aristote, de saint Augustin et de saint Thomas s'est fait sentir jusqu'au XVIIe siècle. Bossuet, imbu des doctrines autoritaires qui confondaient la liberté avec l'anarchie, déclare que l'esclavage est un état juste et raisonnable : « L'origine de la servitude », dit-il, « vient des lois d'une juste guerre, où le vainqueur ayant tout droit sur le vaincu, jusqu'à pouvoir lui ôter la vie, il la lui conserve : ce qui même, comme on sait, a donné naissance au mot de *servi*, qui, devenu odieux dans la suite, a été dans son origine un terme de bienfait et de clémence, descendu du mot *servare*, conserver... De condamner cet état... ce serait non seulement condamner le droit des gens, où la servitude est admise, comme il paraît par toutes les lois ; mais ce serait condamner le Saint-Esprit, qui ordonne aux esclaves, par la bouche de saint Paul, de demeurer en leur état, et n'oblige point leurs maîtres à les affranchir » (BOSSUET, *Cinquième avertissement*

(1) *De civit. Dei*, liv. XIX, 14-15.

(2) Ou l'auteur, quel qu'il soit, du *De regimine Principum*, liv. II, chap. X, et liv. III, chap. IX.

(3) « Sur la question de l'esclavage, la scolastique est revenue purement et simplement à Aristote. Les objections des stoïciens, et même du christianisme, contre l'esclavage lui paraissent inconnues. La scolastique est évidemment sur ce sujet esclave de la méthode d'autorité. » (JANET, *Histoire de la science politique*, I, p. 515.)

aux Protestants, édition Didot, t. IV, p. 404).

L'ancienne législation canonique est en harmonie avec l'enseignement donné par saint Augustin, saint Thomas et Bossuet. Le *Decretum Gratiani*, qui est une émanation du droit romain, reconnaît et consacre par des textes nombreux l'existence et la légitimité de la puissance dominicale. Lorsqu'il détermine la manière dont s'établit l'esclavage, il s'exprime presque dans les mêmes termes que les Pandectes (1).

CHAPITRE III.

LES STOICIENS ET L'ESCLAVAGE.

Les adversaires les plus résolus de l'esclavage se sont rencontrés parmi les philosophes stoïciens. On connaît ce passage de Sénèque : « Ils sont esclaves ! Dites qu'ils « sont hommes. Ils sont esclaves ! Ils le sont « comme toi. Celui que tu appelles esclave « est né de la même semence que toi, il jouit « du même ciel, respire le même air, vit et « meurt comme toi (2). »

Sénèque recommande, en conséquence, au maître de se conduire envers son esclave comme il voudrait que l'on se conduisît envers lui-même (3).

La doctrine de Sénèque est la même que celle de saint Paul. Pas plus que saint Paul il ne revendique au nom des esclaves l'égalité civile ; il se borne à proclamer l'égalité morale des hommes et, comme saint Paul, il recommande aux maîtres de traiter leurs esclaves avec douceur et avec bonté.

Citons encore ce passage d'Epictète, autre philosophe stoïcien : « Il n'y a d'esclave « naturel que celui qui ne participe pas à la « raison ; or, cela n'est vrai que des bêtes, et « non des hommes. L'âne est un esclave des- « tiné par la nature à porter nos fardeaux, « parce qu'il n'a point en partage la raison « et l'usage de sa volonté. Que si ce don lui « eût été fait, l'âne se refuserait légitime- « ment à notre empire et serait un être égal « et semblable à nous (4). »

(1) Filii ex libero et ancilla servilis conditionis sunt. Semper enim qui nascitur deteriorem partem sumit (*Decreti secunda pars*, Causa XXXII, quæstio IV, cap. 15).

M. Geffeken a recueilli et analysé les textes du *Corpus juri canonici* qui consacrent la légalité de l'esclavage; *Revue de droit intern.*, 1890, p. 132.

(2) Sénèque, *ad Luc.*, 73.

(3) Sénèque, *ad Luc.*, 73.

(4) Épictète, II, 8, 10.

Nous ne devons pas, ajoute-t-il, vouloir aux autres hommes ce que nous ne voulons pas pour nous-mêmes. Or, nul ne veut être esclave ; pourquoi donc se servir des autres comme d'esclaves (5) ?

Les jurisconsultes romains qui, la plupart, étaient nourris des doctrines du Portique, s'accordaient avec les philosophes pour condamner le principe même de l'esclavage. Ce sentiment de réprobation s'est manifesté ouvertement au IIIe siècle, époque la plus brillante de la jurisprudence classique. Un esprit nouveau s'était introduit dans les lois, et la rigueur de l'ancien *jus civile* faisait place aux conceptions plus humaines du *jus gentium*. Ulpien, qui florissait vers l'an 250, enseignait, sans ambages, que par le droit naturel tous les hommes naissent libres, qu'en droit naturel tous les hommes sont égaux (Dig., liv. I, tit. I, fr. 4, et liv. L, tit. XVII, fr. 32).

Il y a donc eu, depuis le temps où vivait Aristote jusqu'aux stoïciens, un courant d'idées constamment favorable au développement du principe de l'égalité. Mais ce mouvement ne pouvait aboutir à une réforme sociale tant que l'empire romain restait debout. Il n'a fallu rien moins que l'invasion des races germaniques pour transformer les conditions économiques du travail, pour habituer le monde romain à l'idée de l'égalité civile de tous les hommes, et pour introduire enfin cette idée dans les mœurs et dans les lois.

CHAPITRE IV.

L'ESCLAVAGE SOUS LES CARLOVINGIENS.

La servitude personnelle ou esclavage, ainsi que le colonat, ont survécu pendant de longs siècles à la décomposition de l'empire romain, sans subir de modifications notables.

Les colons (*adscripti glebæ*) étaient rangés dans la classe des hommes à moitié libres.

Quant aux serfs proprement dits, leur condition était encore, sous la monarchie carlovingienne, juridiquement la même que celle des esclaves romains. On les considérait, non comme des sujets de droit, mais comme des objets de droit, comme des biens meubles aliénables au gré du maître.

En cas de vol, la poursuite et la revendication de l'esclave se faisaient dans les formes

(5) Janet, *Histoire de la science politique*, I, p. 268.

usitées pour le bétail et pour les objets mobiliers en général (1).

« Le serf, *mancipium, servus, ancilla* », dit M. Poullet, « n'était pas membre de la « société politique. Il n'avait vis-à-vis d'elle « ni droits, ni devoirs. Il n'y était compté que « comme l'instrument ou la continuation de « la personne de son maître responsable. Il « se trouvait de sa personne et de son avoir « dans la propriété, et non pas seulement « sous la *puissance* de son maître. Il n'avait « pas de famille politique, mais formait, « avec les autres serfs d'un même maître, « une *familia* régie exclusivement par le « droit *domanial*, et dont les facultés, les « obligations, les rapports étaient fixés par « ce droit seul. En règle générale, et sauf « des exceptions individuelles, les serfs pou- « vaient encore être vendus même isolément « et sans la terre sur laquelle ils étaient « fixés; ils pouvaient être réclamés en jus- « tice, en vertu d'un droit de *suite*, n'im- « porte où ils s'enfuyaient; ils étaient sou- » mis au pouvoir correctionnaire de leurs « maîtres, s'exerçant d'une façon discrétion- « naire, pour les infractions commises envers « lui, envers leurs compagnons, et même « envers des tiers; ils n'avaient pas la faculté « de se marier hors de la *familia*, ni sans le « consentement préalable de leur maître; ils « n'étaient pas protégés par le droit criminel « laïc contre celui-ci; s'ils étaient victimes « d'une infraction de la part d'un étranger, « la réparation du délit profitait au maître; « celui-ci avait la faculté légale de disposer « absolument de leur travail et du produit « de leurs peines (2). »

Les sources de l'esclavage étaient la naissance, la guerre, un délit entraînant cette peine, le mariage d'une personne libre avec un esclave, l'aliénation volontaire de la liberté (*obnoxiatio*); enfin, le débiteur insolvable devenait la propriété de son créancier (3).

Le régime légal auquel étaient soumis les esclaves ou serfs à l'époque carlovingienne, était le même que dans l'antiquité. Le moine Marculfe nous a conservé la formule, toute romaine, d'un acte par lequel on déclarait vendre et aliéner un esclave à prix d'argent, en garantissant qu'il n'était ni voleur, ni fugitif, ni sujet au mal caduc, et qu'il avait l'esprit entier et le corps sain (4).

CHAPITRE V.

L'ESCLAVAGE AU MOYEN AGE.

A partir du IXe siècle, le régime servile reçoit des adoucissements et des atténuations, grâce aux canons pénitentiels de l'Église, qui corroborent par des sanctions nouvelles les mesures protectrices que les empereurs romains avaient prises en faveur des esclaves. Des lois émanées d'Auguste, de Claude et de leurs successeurs avaient défendu de les tuer ou de les corriger d'une manière cruelle sans l'intervention de l'autorité (5). Ces défenses furent renouvelées et confirmées par les canons ecclésiastiques. Quand le maître maltraitait son esclave d'une façon inhumaine, il encourait une pénitence canonique, et, s'il le tuait sans jugement, l'excommunication : « Si quis servum pro- « prium sine conscientiâ judicis occiderit, « excommunicatione vel pœnitentia biennii « reatum sanguinis emundabit » (BALUZE, vol. I, p. 1024).

Le mariage du serf fut placé sous la garantie de l'Église et ne put être brisé arbitrairement.

Il était d'usage dans l'ancienne Rome de concéder à l'esclave un pécule, qu'il faisait valoir et sur lequel il prélevait le prix de son affranchissement (6). Cet usage se généralisa au moyen âge. Presque partout on permit aux serfs de posséder un pécule, que les canons pénitentiels de l'Église défendaient de leur enlever et au moyen duquel ils payaient leur affranchissement.

— Les principes rigoureux du droit romain reprenaient cependant leur empire au moment où le serf mourait. Comme il n'était pas, à strictement parler, propriétaire de son pécule, le maître pouvait s'emparer de ce pécule en vertu d'un droit dit de *mainmorte* ou de *morte-main*.

Quand le seigneur affranchissait un serf, il se réservait ordinairement le droit d'exiger

(1) VANDERKINDERE, *Introduction à l'histoire des institutions de la Belgique au moyen âge*, p. 230.

(2) POULLET, *Histoire politique interne de la Belgique*, p. 59.

(3) VANDERKINDERE, *op. cit.*, p. 230.

(4) *Formules de Marculfe*, liv. II, chap. XXII; HOVERLANT, *Mémoire sur la servitude*, I, p. 103.

(5) Voy. MAYNZ, *Cours de droit romain*, III, § 417.

(6) TACITE, *Annales*, XIV, 42.

de lui et de ses descendants certaines prestations pécuniaires (1) ou le droit de prendre le plus précieux des effets mobiliers (le meilleur *cattel*) que l'affranchi ou ses descendants laisseraient dans leur succession.

Cette réserve était expressément stipulée dans la charte que Marguerite de Flandre donna en 1252 pour l'affranchissement de ses serfs, et elle était généralement en usage dans nos provinces au moyen âge.

Le servage ou esclavage subsistait encore au XIII[e] siècle. Mais il comportait des atténuations et des nuances que Beaumanoir caractérisait dans les termes suivants, en expliquant quelle était de son temps la condition des serfs : « Cette manière de gens ne « sont pas tous d'une même condition. Il y « en a qui sont si soumis à leurs sires que « ceux-ci peuvent prendre quoi qu'ils ont et « leurs corps tenir en prison, toutes les fois « qu'il leur plaît, soit à tort, soit à droit, « sans qu'ils soient tenus d'en répondre, fors « à Dieu. Les autres sont traités plus débonnairement, car tant qu'ils vivent, le sei« gneur ne peut rien leur demander, fors « leurs cens, leurs rentes et leurs redevances « qu'ils ont accoutumé payer pour leur ser« vitude. »

— A partir du XII[e] siècle, une véritable révolution s'opère dans la condition des serfs. Les rois, les seigneurs, les abbayes leur concèdent à l'envi des chartes d'affranchissement.

Ces concessions avaient lieu à titre onéreux. Les manants affranchis payaient leur liberté au moyen de prestations en travail et en argent (redevances et corvées), qui pesaient sur eux et sur leurs descendants, tantôt indéfiniment, tantôt jusqu'à la deuxième ou à la troisième génération seulement.

Les redevances ou corvées, qui étaient les derniers vestiges de la servitude personnelle ou esclavage et qui se confondaient, par conséquent, avec le droit de morte-main, disparurent petit à petit, surtout dans les centres populeux. Dès le XIII[e] siècle, la plupart des villes obtinrent à prix d'argent ou arrachèrent par la force aux seigneurs féodaux des chartes qui accordaient à leurs habitants diverses franchises et, notamment, l'exemption des droits de morte-main.

Les affranchis se groupèrent dans les villes et s'y organisèrent en corporations, jurandes, métiers et gildes (*ambachten*).

Ces corporations, qui avaient une constitution à la fois militaire et industrielle, se rendirent indépendantes des seigneurs féodaux et fondèrent les puissantes communes qui, au XIV[e] siècle, brillèrent d'un si vif éclat, surtout en Flandre et en Lombardie.

(1) Léon, châtelain de Bruxelles, par une charte du mois de mai 1234, fit remise à tous les serfs mansuaires du domaine de Boendaele de toutes les prestations pécuniaires auxquelles ils étaient assujettis, en se réservant toutefois une redevance héréditaire de deux deniers par tête (MIRÆUS, t. Ier, p. 570).

CHAPITRE VI.

ABOLITION DE L'ESCLAVAGE ROMAIN EN EUROPE.

L'esclavage romain a subsisté fort tard dans l'Europe méridionale, où il avait de profondes racines. Des contrats qui datent du XIV[e] siècle prouvent qu'il y avait à Venise un véritable marché d'hommes. Les statuts de Florence, revisés en 1415, contiennent une rubrique où il est dit expressément que la qualité de chrétien n'exempte pas de l'esclavage, et que les officiers de la République sont tenus de poursuivre et de saisir les esclaves fugitifs pour les rendre à leurs maîtres (2).

Au XV[e] siècle, époque des grandes découvertes maritimes, apparait une théorie nouvelle, inspirée par l'intérêt du prosélytisme religieux : l'esclave, dit-on, acquiert la liberté par l'effet du baptême. Cet enseignement fut donné par Jean d'Anagni, docteur en droit et professeur, qui mourut en 1457, et par Ange de Gambiglioni, qui était professeur à Bologne en 1441.

Un système plus radical prévalut en France et dans les pays germaniques. Des jurisconsultes enseignèrent que l'institution servile, contraire au droit naturel, doit être abolie d'une manière absolue, et les tribunaux saisirent toutes les occasions d'appliquer cette doctrine, bien qu'elle ne reposât sur aucun texte précis.

Cette horreur pour l'esclavage apparaît de bonne heure dans le midi de la France. Les capitouls de Toulouse décident en 1402 et en 1406 que tout esclave ou serf qui met le pied dans la banlieue de Toulouse est libre (3).

(2) LIBRI, *Histoire des sciences mathématiques en Italie*, t. II, p. 508 et 515.

(3) PAUL VIOLLET, *Précis de l'histoire du droit français;* NYS, *op. cit.*, p. 15.

En 1558, le Parlement de Toulouse se prononce dans le même sens : il déclare, dans un arrêt dont Bodin rapporte les termes, que la servitude n'a point lieu au royaume de France, de sorte que même l'esclave d'un étranger est franc et libre sitôt qu'il a mis le pied sur la terre française (1).

En 1571, un marchand d'esclaves avait amené à Bordeaux plusieurs Maures et les avait exposés en vente. Le Parlement ordonna qu'on les mît en liberté, « parce que la « France, mère de la liberté, ne permet « aucun esclave (2) ».

Les jurisconsultes anglais du temps d'Élisabeth enseignaient, dit Blackstone, « que « l'air d'Angleterre est trop pur pour qu'un « esclave puisse y respirer : en conséquence, « la liberté lui était donnée ».

Dans les Pays-Bas, l'organisation corporative des travailleurs libres eut également pour conséquence la ruine complète de l'ancienne institution servile.

Au XVIe siècle, la servitude personnelle ou esclavage avait cessé d'exister dans nos provinces. Le fait suivant en est la preuve. Un marchand portugais était venu en 1531 à Malines pour revendiquer un esclave qu'il avait acheté en Espagne et qui s'était réfugié dans notre pays. La requête qu'il présenta au Magistrat de Malines, à l'effet de pouvoir l'appréhender au corps, fut repoussée par le motif que depuis longtemps l'esclavage était aboli en Brabant (3).

La Coutume d'Anvers confirmait par un texte précis l'usage invoqué par le Magistrat de Malines. Elle contenait la disposition suivante : « Tous esclaves étant venus dans la « ville ou sa franchise sont libres et hors la « puissance de leurs maîtres ou maîtresses, « et si on voulait les tenir comme esclaves « et les faire servir contre leur gré, ils « peuvent en appeler *ad libertatem patriæ* et « faire ajourner leurs maîtres ou maîtresses « par-devant le Magistrat, et s'y faire judi- « ciairement déclarer libres. »

Le principe énoncé dans la Coutume d'Anvers avait acquis à la longue force de loi dans toute l'étendue des Pays-Bas. Le gouvernement eut, en 1733, l'occasion d'en faire l'application en faveur d'un esclave nommé Bartholomé de Lion, natif de Mexico. Son maître, don Juan Blango, capitaine de navire, étant arrivé au port d'Ostende, l'avait autorisé à débarquer pour entendre la messe. L'esclave refusa de retourner à bord et revendiqua la qualité d'homme libre. Le Conseil privé, à qui il en fut référé, émit l'opinion « que, selon la commune opinion et même « l'opinion vulgaire passée en loi tacite, les « esclaves arrivant aux Pays-Bas sont répu- « tés d'avoir aussitôt acquis leur liberté, à « raison qu'on n'y reconnaît plus des per- « sonnes serves (4) ».

L'archiduchesse Marie-Élisabeth, adoptant cet avis, décida que Bartholomé de Lion « était à réputer pour une personne de libre « condition dès son entrée dans la ville d'Os- « tende, suivant les lois et usages en vigueur « dans les provinces des Pays-Bas (5) ».

Au siècle dernier, l'esclavage proprement dit n'était plus dans nos provinces qu'un souvenir lointain.

« Les servitudes », disait Wynants, « sont « abolies en ce pays; un esclave, en y arri- « vant, devient libre par le seul attouche- « ment du sol (6). »

Christyn disait également : » L'esclavage « romain a complètement disparu de nos « mœurs, à tel point que les esclaves amenés « d'un autre pays dans le nôtre, dès qu'ils « ont franchi nos frontières, peuvent récla- « mer leur liberté, malgré l'opposition de « leurs maîtres (7). »

— Le colonat a subsisté beaucoup plus longtemps que la servitude personnelle. Nous voyons qu'en Flandre, au XIIIe siècle, les *mansionaires* ou serfs de la glèbe avaient retenu de leur ancien état de servage l'obligation de rester dans leur manse et d'en défructuer le terrain. Ils gardaient pour eux-mêmes le profit de cette culture, à charge de fournir aux seigneurs certaines prestations annuelles en grains et en volailles (8).

Leur condition ressemblait fort à celle des

(1) Bodin, *les Six Livres de la République*, liv. Ier, chap. V.

(2) Gayot de Pitaval, *Causes célèbres*, t. XV. p. 15.

(3) « Rescriptum fuit anno 1531 supplicantis precibus « nequaquam esse annuendum, propter libertatis persona- « rum usum, hic per aliquot sæcula continue observatum. » (Christinæi *Opera*, vol. III, p. 134.)

(4) Nys, *op. cit.*, p. 26.

(5) Gachard, *Recueil des ordonnances des Pays-Bas*, 3e sér., t. IV, p. 503.

(6) Wynants, *Remarques sur Legrand*, no 26.

(7) Faider, *Études sur les Constitutions nationales*, p. 158.

(8) Hoverlant, *Mémoire sur la servitude dans les Pays-Bas*, I, 159.

paysans modernes qui détiennent des terres à loyer, à cela près qu'ils étaient, de père en fils, rivés en quelque sorte à la métairie où ils étaient nés.

L'institution du colonat était encore en pleine vigueur au XVIIe siècle. Les colons adscripts à la glèbe étaient à cette époque considérés comme choses immobilières tenant au sol des seigneuries, et on les vendait comme tels avec les fonds eux-mêmes. C'est ce qui fut décidé, dit Christyn, par le Grand Conseil de Malines : *Servum glebæ adscriptum partem fundi esse et pro eo haberi* (1).

L'esclavage, le servage, le colonat et les droits utiles qui en dérivaient ont été abolis en France par le décret du 15 mars 1790 (2), qui dispose, titre II, article 1er : « La main-« morte personnelle, réelle ou mixte, la ser-« vitude d'origine, la servitude personnelle « du possesseur des héritages tenus en main-« morte réelle, celle de corps et de pour-« suite, les droits de taille personnelle, de « corvée personnelle, etc., et tous les autres « effets de la mainmorte réelle, personnelle « ou mixte, qui s'étendaient sur les per-« sonnes ou les biens, sont abolis sans indem-« nité. »

Ce décret a été confirmé par celui des 28 septembre-16 octobre 1791 (3), qui dispose :

« Art. 1er. Tout individu est libre aussitôt « qu'il est entré en France.

« Art. 2. Tout homme, de quelque couleur « qu'il soit, jouit en France de tous les droits « de citoyen, s'il a les qualités prescrites par « la Constitution pour les exercer. »

CHAPITRE VII.

L'ESCLAVAGE DES INDIENS.

Les grandes découvertes maritimes du XVe et du XVIe siècle infusèrent une vie nouvelle à l'antique institution servile, qui tendait à disparaître du sol de l'Europe.

Il fallait des esclaves pour exploiter les mines du Mexique et du Pérou; il en fallait pour produire du sucre et du café dans les colonies. On les recruta parmi les Indiens et les nègres. L'esclavage prit alors une extension inouïe et revêtit un caractère plus atroce encore que dans l'antiquité.

En 1452, le pape Nicolas V avait, en vertu de son autorité apostolique, concédé aux rois de Portugal le pouvoir de réduire en esclavage les sarrasins, les païens, les infidèles et, en général, tous les ennemis du Christ.

En 1493, une sentence arbitrale du pape Alexandre VI partagea entre les Portugais et les Espagnols tous les territoires et toutes les îles qui n'étaient pas encore possédés par des princes chrétiens (4).

Les Espagnols se trouvaient ainsi subrogés dans la moitié du globe aux privilèges que les Portugais avaient obtenus en 1452.

Ils en profitèrent pour offrir aux Indiens d'Amérique l'option entre le baptême et l'esclavage.

La proclamation que les conquérants espagnols adressèrent aux Indiens, pour leur offrir le choix entre la servitude et le baptême, nous a été conservée par les historiens.

Voici, d'après Herrera, le texte de la sommation qui fut adressée aux Indiens par Alphonse de Ojeda, l'un des principaux explorateurs du XVIe siècle :

« Moi, Alonso de Ojeda, serviteur des très « hauts et très puissants rois de Castille et « de Léon, je vous notifie que le seigneur « Dieu a remis le soin de tous ses peuples à « un homme nommé saint Pierre, qu'il a « constitué chef et maître de tout le genre « humain. Il a soumis la terre entière à sa « juridiction, et lui a ordonné de résider à « Rome, comme le lieu le plus propre pour « gouverner le monde. Il lui a pareillement « accordé le pouvoir d'étendre son autorité « sur quelque autre partie du monde qu'il « voudrait, et de gouverner tous les chré-« tiens, maures, juifs, idolâtres ou tout autre « peuple, de quelque secte ou croyance qu'ils « puissent être. On lui a donné le nom de « pape, qui veut dire admirable, grand-père « et tuteur, parce qu'il est le père et le gou-« verneur de tous les hommes. Ceux qui ont « vécu du temps de ce saint-père lui ont obéi, « en le reconnaissant pour leur seigneur et « roi et pour le maître de l'univers. On a « obéi de même à ceux qui lui ont succédé au « pontificat; et cela continue aujourd'hui et « continuera jusqu'à la fin des siècles. L'un « de ces pontifes, comme maître du monde, « a fait la concession de ces îles et de la terre

(1) CHRISTYN, *Practic. quæst.*, vol. I, p. 345.

(2) Publié en Belgique le 17 brumaire an IV.

(3) Publié en Belgique le 7 pluviôse an V.

(4) Voy. le texte de ces bulles à l'article PUISSANCE ECCLÉSIASTIQUE, n° 72.

« ferme de l'Océan aux rois de Castille, « Ferdinand et Isabelle et à leurs succes- « seurs, comme cela se trouve amplement « expliqué dans certains actes que l'on vous « montrera, si vous le désirez. Sa Majesté « Catholique est donc, en vertu de cette do- « nation, roi et seigneur de ces îles et de la « terre ferme, et c'est en qualité de roi et « de seigneur que la plupart des îles, à qui « l'on a fait connaître ces titres, ont reconnu « Sa Majesté comme seigneur légitime. Et « du moment que les peuples ont été instruits « de sa volonté, ils ont obéi aux hommes « saints qu'elle leur a envoyés pour leur « prêcher la foi; et tous, de leur plein gré, « se sont rendus chrétiens et continuent de « l'être. Sa Majesté les ayant reçus avec « bonté, sous sa protection, a ordonné qu'on « les traitât de la même manière que ses « autres sujets. Vous êtes tenus et obligés « de vous conduire de même; si vous recon- « naissez le pape pour souverain et guide de « l'univers, et le roi comme seigneur de ces « îles, si vous consentez que les saints pères « vous annoncent et vous prêchent la foi, « alors le roi vous recevra avec amour et « bonté, et vous laissera, exempts de servi- « tude, jouir de la propriété de tous vos « biens. Mais si vous refusez ou si vous dif- « férez malicieusement d'obéir à mon injonc- « tion, alors, avec le secours de Dieu, j'en- « trerai par force dans votre pays, je vous « ferai la guerre la plus cruelle, je vous sou- « mettrai au joug de l'obéissance envers « l'Église et le roi, je vous enlèverai vos « femmes et vos enfants pour les faire « esclaves, je les vendrai et j'en disposerai « suivant le bon plaisir de Sa Majesté; je « saisirai vos biens et je vous ferai tout le « mal qui dépendra de moi, comme à des « sujets rebelles qui refusent de se soumet- « tre à leur souverain légitime (1). »

En fait, le droit d'option qu'on offrait aux Indiens demeura illusoire. Les Espagnols se partagèrent les terres conquises et attachèrent à la glèbe des troupeaux d'Indiens, pour les instruire plus facilement dans la religion catholique. C'est là l'origine des commanderies (*encomiendas*), espèces de fiefs que la couronne d'Espagne concédait à des soldats de fortune ou à des fonctionnaires royaux (2).

Alors se développa la plus épouvantable servitude qui se puisse imaginer. Les Indiens périssaient par milliers et même par millions: « J'ai reconnu », disait Barthélemy de Las Casas, évêque de Chiapa, dans l'apologie qu'il publia en 1550 en faveur des Indiens, « que, durant les quarante-cinq dernières « années, le mauvais gouvernement, les ty- « rannies et les cruautés que l'autorité a « exercées en Amérique au nom du roi « d'Espagne, y ont fait périr plus de quinze « millions d'Indiens, sans religion (3). »

Grâce à cette effroyable consommation d'hommes, l'Amérique se dépeupla rapidement. Le roi d'Espagne régnait sur le désert, et l'Église déplorait la perte des légions de néophytes sur lesquels elle avait compté pour agrandir son domaine spirituel.

Les autorités civiles et ecclésiastiques firent des tentatives pour améliorer le sort des Indiens et pour les préserver de la destruction, mais ces tentatives demeurèrent infructueuses.

En 1511, le roi Ferdinand réunit à Burgos une junte composée de grands seigneurs, de magistrats, de jurisconsultes et de théologiens. Le dominicain Antoine Montesino plaida la thèse de la liberté des Indiens. Le franciscain Alphonse d'Espinaz défendit la thèse contraire et s'attacha à démontrer qu'il fallait, pour convertir les Indiens à la religion chrétienne et les civiliser, les assujettir aux Espagnols, soit comme esclaves, soit comme sujets de commanderie, pendant l'espace de deux ou trois générations.

A la suite de cette conférence, on édicta des mesures protectrices, mais ces mesures ne modifièrent en rien la situation misérable de la race conquise (4).

En 1519, une conférence solennelle eut lieu à Barcelone en présence de Charles-Quint. Jean de Quevedo, évêque de Darien, invoquant l'autorité d'Aristote, qui prétendait qu'il y a des hommes nés pour l'esclavage (φυσει δουλοι), soutint, à son exemple, que les Indiens « sont des hommes nés pour la « servitude ».

(1) Le texte de cette proclamation se trouve dans les *Décades* d'HERRERA, liv. VIII, chap. XIV, et dans l'*Histoire de l'Amérique*, de ROBERTSON, Londres, 1817, t. Ier, p. 270, et note 23. Voy. aussi LAURENT, *Études sur l'histoire de l'humanité*, X, 422.

(2) NYS, *les Publicistes espagnols au XVIe siècle et les Droits des Indiens*, p. 17.

(3) CANTU, *Histoire universelle*, VII, 65.

(4) NYS, *op. cit.*, p. 19.

Las Casas lui répondit que les hommes naissent égaux et libres : « En supposant », dit-il, « que le sentiment de l'évêque soit « celui du philosophe grec, il ne faut pas « oublier qu'il s'agit d'un païen qui a mérité « les peines de l'enfer, et qu'il est bien plus « convenable, dans une circonstance comme « celle-ci, de s'appuyer sur la doctrine « chrétienne que sur celle d'un idolâtre. « Notre religion est celle de l'égalité ; elle « s'adapte à tous les gouvernements, con- « vient à toutes les nations, n'enlève à au- « cune sa liberté ni ses chefs, pour la réduire « en esclavage sous prétexte que la nature « l'a faite pour cette condition, ainsi que « l'évêque veut le faire entendre. »

Cette joute oratoire ne fut pas moins stérile que celle de Burgos. Le roi Charles, qui devait se rendre en Allemagne, pour y ceindre la couronne impériale, oublia de prendre des mesures en faveur des Indiens. Il n'eut pas le temps, dit Herrera, de terminer cette affaire, ni beaucoup d'autres fort importantes (1).

Las Casas ne se rebuta pas. Il travailla, de concert avec Garces, évêque de Tlascala, à détruire les préventions que nourrissait le pape Paul III, à qui l'on avait persuadé que les Indiens étaient incapables de comprendre la religion chrétienne et qu'on devait les traiter comme des animaux.

Paul III publia, le 9 juin 1537, une bulle dans laquelle il s'élève contre « les ministres « du démon qui, poussés par un désir effréné « de satisfaire leur avarice et leurs injustes « passions, osent affirmer chaque jour que « les Indiens orientaux et occidentaux doi- « vent être traités et assujettis au service « des Européens comme des animaux et des « brutes, et ne craignent pas de dire qu'ils « sont incapables de recevoir et de professer « notre sainte religion... »

En conséquence, le pape déclara, en vertu de son autorité apostolique « que les Indiens « et tous les autres peuples qui viendront « plus tard à être connus des chrétiens, « quoiqu'ils ne connaissent point la foi en « Jésus-Christ, ne doivent pas, pour cela, « être privés de leur liberté ni de leurs « biens, mais que c'est par la prédication de « l'Évangile et par l'exemple d'une vie rem- « plie de vertus qu'il faut les attirer et les « engager à accepter la vraie religion (2) ».

Cette déclaration n'empêcha pas Jean de Sepulveda, chapelain de Charles-Quint et précepteur de Philippe II, de démontrer, dans un ouvrage en forme de dialogue intitulé *Democrates Secundus*, qu'il est permis de subjuguer par les armes ceux dont la condition naturelle est telle qu'ils doivent obéir aux autres : « Ceux qui valent par la pru- « dence et l'esprit, non par les forces du « corps, sont, de par la nature, les maîtres ; « ceux dont l'esprit n'est pas développé, qui « sont arriérés, bien que valides de corps, « sont, de par la nature, esclaves ; c'est là un « bienfait, non une injustice de la nature, et « il est permis d'invoquer à ce sujet l'Écri- « ture », qui dit, au livre des Proverbes : « *Qui stultus est, serviet sapienti.* Barbares « et sauvages doivent être amenés à une vie « plus humaine, plus civilisée, à des mœurs « plus douces ; dans ce but, il est loisible de « recourir à la force, c'est le mot de saint « Augustin : *Quoscumque inveneritis, cogite « intrare.* »

L'infatigable Las Casas entra de nouveau en lice et publia, pour réfuter Sepulveda, sa célèbre *Apologie des opinions de l'évêque de Chiapa.*

Le Conseil des Indes reçut de Charles-Quint la mission de trancher cette controverse, après avoir entendu les deux antagonistes en présence d'une assemblée de théologiens et de jurisconsultes.

Le colloque eut lieu à Valladolid, en 1550. La question soumise à l'assemblée était celle de savoir s'il était ou non permis de subjuguer les Indiens par les armes, dans le cas où ils ne voudraient pas accepter la religion chrétienne et se soumettre aux rois de Castille.

Sepulveda développa les théories qu'il avait exposées dans son *Democrates Secundus.*

Las Casas lui répondit que « l'Église est « sans titre pour commander la guerre ou « pour exercer, soit directement, soit indirec- « tement, des voies de fait au milieu des « païens, parce que, n'ayant pas été baptisés, « ils sont indépendants de l'autorité ecclé- « siastique. »

Interprétant à sa façon les bulles papales, il soutint que les papes avaient uniquement

(1) Nys, *op. cit.*, p. 21.

(2) Nys, *op. cit.*, p. 22.

concédé aux rois de Castille le droit de prêcher la foi dans les pays qu'ils avaient découverts. « Le véritable titre de souveraineté de nos rois sur l'Amérique ». disait-il, « est la concession que le pape leur en a « faite, non pour s'en emparer à main armée « comme des conquérants, mais avec un « simple cortège de missionnaires, qui viennent combattre l'erreur avec les armes de « la persuasion et de la paix; car il est évident que le pape n'en pouvait autoriser « d'autres pour un pays qui n'avait jamais « appartenu aux chrétiens et dont les habitants n'étaient pas encore sujets de « l'Église. »

La décision de l'assemblée de Valladolid fut, s'il faut en croire Llorente, conforme à l'opinion de Las Casas, mais, en fait, les mesures que le Conseil des Indes arrêta en faveur des Indiens ne reçurent jamais aucune exécution (1).

Le régime des *encomiendas* demeura en vigueur pendant toute la durée du XVIe et du XVIIe siècle.

La condition des Indiens s'améliora au XVIIIe siècle, grâce à l'extinction graduelle des familles à qui ces sortes de fiefs avaient été concédés. Le roi Charles III abolit finalement les *encomiendas*, et la liberté fut rendue aux débris des peuplades indiennes, après deux siècles et demi d'esclavage (2).

On vient de voir que l'attitude de l'Église, dans la question de l'esclavage, a été, pendant longtemps, hésitante et incertaine. Les papes Nicolas V et Paul III ont tour à tour encouragé et prohibé l'asservissement des Indiens.

La propagation de la foi catholique, tel était leur seul objectif. Cet intérêt suprême leur inspirait des décisions qui variaient suivant les circonstances et qui n'étaient pas toujours conformes aux principes du droit naturel.

Lorsque la découverte du cap de Bonne-Espérance mit l'Europe en communication avec des continents nouveaux, l'extension de la foi apparut au pape Nicolas V comme le couronnement des conquêtes chrétiennes en Asie. Dès lors, l'asservissement des populations vaincues devenait légitime, et Nicolas n'hésita pas à concéder aux Portugais le droit de réduire en servitude les païens, les sarrasins et, en général, tous les ennemis du Christ.

A cette époque, le problème de l'esclavage ne se dressait pas encore devant la conscience humaine. L'esclavage était une institution universellement admise. Les docteurs les plus vénérés, Aristote, saint Augustin, saint Thomas en enseignaient la nécessité. La bulle de Nicolas V fut l'écho de ce sentiment général.

Les Espagnols réclamèrent et obtinrent du pape Alexandre VI les mêmes privilèges que les Portugais.

Ils asservirent les Indiens d'Amérique et en firent périr en moins d'un demi siècle plus de 15 millions.

Au lieu de les convertir, on les anéantissait. L'Amérique devenait une vaste solitude. Les efforts des missionnaires demeuraient stériles et sans objet.

Les théologiens espagnols s'émurent de cette situation. La question de l'esclavage fut longuement débattue dans les colloques de Burgos, de Barcelone et de Valladolid. L'illustre Las Casas attaqua l'institution dans sa base et soutint que tous les hommes naissent libres et égaux. Son opinion, contraire à une tradition aussi vieille que le monde, demeura isolée. Le débat fut réduit à des proportions mesquines : l'intérêt de la propagation de la foi exigeait-il qu'on laissât les Indiens en liberté ou qu'on les réduisît en servitude? Telle fut la seule question qui parut mériter les honneurs d'une discussion sérieuse.

Le pape Paul III décida, après beaucoup d'hésitations, que les Indiens orientaux et occidentaux étaient capables de comprendre et de professer la religion chrétienne, et qu'il fallait, par conséquent, non pas les traiter comme des brutes, mais leur laisser leur liberté et leurs biens.

La décision de Paul III devançait l'esprit du siècle. Elle demeura lettre morte. Les colons espagnols maintinrent les Indiens sous le joug d'une servitude rigoureuse, et, d'un autre côté, la traite des nègres africains se développa avec une intensité effrayante.

Au XVIIIe siècle, la question de l'esclavage a été débattue, non plus devant un cénacle de théologiens, mais devant le tribunal de l'opinion publique. On ne s'est plus contenté rechercher si l'esclavage est ou non utile

(1) Nys, *op. cit.*, p. 30.
(2) *Ibid.*, p. 35.

aux intérêts d'une secte ou d'un parti. Les philosophes et les jurisconsultes se sont coalisés pour démontrer, comme l'avait déjà fait Las Casas, que l'esclavage est un iniquité en soi et que cette institution funeste doit être absolument déracinée et détruite.

C'est de nos jours seulement que le problème de l'esclavage a été définitivement et complètement résolu par le concours unanime de tous les peuples civilisés.

L'Église s'est associée à ce mouvement humanitaire. Par une encyclique en date du 5 mai 1888, adressée aux évêques du Brésil, le pape Léon XIII a réclamé la suppression complète du trafic des esclaves au nom du dogme chrétien et de la charité humaine.

CHAPITRE VIII.

LA TRAITE DES NOIRS.

Les peuples latins qui ont asservi les Indiens, sous prétexte de les convertir au christianisme et à la civilisation, sont restés fidèles au dur génie de la Rome antique. Ils ont exterminé tous ceux qui leur résistaient.

Après avoir dépeuplé l'Amérique, ils ont cherché en Afrique une nouvelle pépinière d'esclaves pour leurs colonies.

C'est ainsi, dit Bodin dans sa *République*, « que la découverte de l'Amérique a été une « occasion de renouer les servitudes par tout « le monde ».

Le commerce des esclaves entre la côte de Guinée et l'île d'Hispaniola fut réglé par des ordonnances royales en 1511, 1512 et 1513.

En 1517, Charles-Quint concéda à un gentilhomme flamand attaché à sa maison le droit d'envoyer 4,000 esclaves noirs à Hispaniola et à Cuba. Cet octroi impliquait un monopole pour huit années. Le concessionnaire vendit son privilège aux Gênois pour 25,000 ducats (1).

La traite des nègres fut pratiquée d'abord par l'Espagne et le Portugal. Cet exemple fut imité par les Hollandais, par les Français et par les Anglais.

Louis XIII, inspiré par le zèle religieux, autorisa expressément les habitants des colonies à avoir des esclaves : « On sait », dit un écrivain du siècle dernier, « que « Louis XIII, sur l'ancien principe que les « terres soumises aux rois de France ren- « dent libres tous ceux qui peuvent s'y reti- « rer, eut beaucoup de peine à consentir « que les premiers habitants des îles eussent « des esclaves et ne se rendit qu'après s'être « laissé persuader que c'était le plur sûr et « même l'unique moyen d'inspirer aux Afri- « cains le culte du vrai Dieu, de les tirer de « l'idolâtrie et de les faire persévérer jus- « qu'à la mort dans la profession du chris- « tianisme (2). »

Le commerce des esclaves dans les colonies françaises fut réglementé par l'édit de mars 1685 touchant la police des îles de l'Amérique, édit connu sous le nom de *Code noir*.

Comme les habitants des colonies amenaient souvent des nègres en France, où, par un long usage qui avait force de loi, les esclaves devenaient libres dès qu'ils avaient le bonheur d'y entrer, il fallut une loi précise pour assurer aux maîtres leur droit de propriété, et c'est dans cette vue que fut donné l'édit du mois d'octobre 1716 (3).

Une déclaration interprétative de 1738 statua que lorsqu'un habitant des colonies amènerait des esclaves nègres en France, il en conserverait la propriété, à la condition de s'y faire autoriser par le gouverneur général ou commandant de la colonie.

A l'abri de cette loi, un déluge de nègres parut en France. Paris devint un marché public, où l'on vendait des hommes au plus offrant et dernier enchérisseur (4).

La traite des noirs, autorisée et encouragée par les lois, subsistait depuis trois siècles lorsque l'opinion publique, soulevée par les objurgations des philosophes du XVIIIe siècle, protesta au nom des droits imprescriptibles de l'humanité.

La Convention nationale décréta, le 16 pluviôse an II, l'abolition de l'esclavage dans toutes les colonies.

Mais les massacres commis à Saint-Domingue par les nègres émancipés servirent de prétexte à une réaction. La loi du 30 floréal an X rétablit l'esclavage ainsi que la traite des noirs, et remit en vigueur les anciens règlements sur la matière.

---

(1) Nys, *l'Esclavage noir*, p. 9.

(2) Prevost, *Histoire générale des voyages*, t. LIX, p. 163.

(3) Denisart, *Collection de décisions nouvelles*, v° *Nègres*.

(4) Wallon, *Histoire de l'esclavage*, t. Ier, Introduction, p. LXXXII.

C'est l'Angleterre qui, de toutes les nations, a fait les plus grands efforts pour éteindre ce commerce odieux.

En 1807, un bill, qui fut voté par le Parlement sur la proposition de lord Grenville, prohiba la traite des nègres et leur importation dans les colonies anglaises. Un autre bill, voté en 1833 sur la proposition de Wilberforce, abolit radicalement l'esclavage.

Le 8 février 1815, les plénipotentiaires des puissances réunies au Congrès de Vienne se déclarèrent animés du désir sincère de concourir à l'abolition universelle de la traite des nègres par tous les moyens à leur disposition. La fixation de la date à laquelle ce commerce viendrait à cesser devait être l'objet de négociations ultérieures entre les puissances (1).

La même déclaration fut répétée dans le traité de Paris du 20 novembre 1815, additionnel au traité de paix du même jour.

Elle fut renouvelée par les cinq grandes puissances de l'Europe réunies au Congrès de Vérone, le 28 novembre 1822 (2).

L'esclavage des nègres dans les colonies françaises a été définitivement supprimé par un décret en date du 27 avril 1848.

C'est seulement en 1865 que cette institution a été abolie aux États-Unis d'Amérique.

L'Autriche, l'Angleterre, la Prusse et la Russie ont conclu, le 20 décembre 1841, un traité relatif à la répression de la traite des nègres. La Belgique a adhéré à ce traité en 1848 (Convention signée à Londres le 24 février 1848 et approuvée par la loi du 21 avril 1849).

Le 24 août 1889, le Gouvernement belge a convoqué à Bruxelles une Conférence qui s'est ouverte le 18 novembre suivant, et à laquelle dix-sept puissances ont participé.

Cette Conférence a arrêté, le 2 juillet 1890, un acte général, dont l'objet est « de mettre « un terme aux crimes et aux dévastations « qu'engendre la traite des esclaves africains, de protéger efficacement les popula- « tions aborigènes de l'Afrique et d'assurer « à ce vaste continent les bienfaits de la paix « et de la civilisation ».

L'acte général de la Conférence de Bruxelles, du 2 juillet 1890, et la déclaration du même jour qui y est annexée ont été ratifiés par la loi belge du 5 mars 1892.

La loi du 3 juillet 1893 a édicté des peines sévères pour la répression des crimes et délits de traite.

(1) Arntz, *Programme du cours de droit des gens*, p. 59.
(2) Banning, *l'Afrique*, p. 137.

ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS.

SOMMAIRE.

SECTION Ire.

GÉNÉRALITÉS.

1. Au moyen âge, ceux qui avaient acquis le droit de maîtrise dans une corporation

industrielle exerçaient librement leur industrie sous la surveillance des autorités locales.

Les magistrats communaux se bornaient, en général, à déterminer les rues ou les quartiers affectés spécialement à chaque métier ou industrie.

Les lois votées par l'Assemblée nationale française ne modifièrent pas sensiblement cet état de choses. Le décret des 2-17 mars 1791, article 7, disposait, il est vrai, que dorénavant il serait libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouverait bon ; mais, par un autre décret en date du 21 septembre 1791, l'Assemblée statua que les anciens règlements concernant l'établissement ou l'interdiction dans les villes, des usines, fabriques ou ateliers qui peuvent nuire à la sûreté et à la salubrité, continueraient provisoirement d'être observés.

Les établissements industriels restèrent donc exposés, faute d'une législation uniforme, à l'arbitraire des autorités locales.

L'essor immense qu'a pris l'activité industrielle depuis l'abolition des privilèges corporatifs a rendu nécessaire l'établissement de règles fixes destinées à donner aux exploitations industrielles la plus grande stabilité possible, tout en sauvegardant les intérêts des propriétaires voisins et la sécurité du public en général.

2. Le droit de faire des règlements de police sur cet objet appartient au Roi, d'une part, et aux Conseils communaux, d'autre part.

On lit, dans un arrêt de la Cour de Bruxelles, en date du 6 mars 1862, que les arrêtés royaux concernant la police des établissements insalubres ont été rendus par le Roi dans le cercle de ses attributions, parce qu'ils sont pris en termes d'exécution de l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791, qui, en proclamant le libre exercice des industries et professions, en a subordonné l'exercice à l'observation des règlements de police qui sont ou pourront être faits (1).

Mais, comme le fait observer M. Seresia, dans son traité sur le droit de police des Conseils communaux, le texte officiel de l'article 7 précité, tel qu'il a été publié en Belgique par l'arrêté des représentants du peuple du 19 brumaire an IV, se borne à proclamer le principe de la liberté de l'industrie sans ajouter que les industriels sont tenus d'observer les règlements de police qui sont ou pourront être faits (2).

L'argument puisé dans ce texte vient donc à tomber.

Le pouvoir réglementaire du Roi touchant la police des établissements industriels trouve son fondement dans d'autres dispositions légales, notamment dans le décret du 22 décembre 1789, aux termes duquel le Roi est chargé de veiller au maintien de l'ordre, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique.

Cette disposition l'investit, d'une manière générale, du droit d'arrêter les mesures de police essentiellement variables que réclame en toutes matières l'intérêt de la salubrité et de l'ordre publics et qui, par leur mobilité même, échappent à l'action de la législature. Voy. l'article Roi, n° 13.

Il a spécialement le droit, aux termes de la loi du 21 mai 1819, article 2, d'interdire définitivement ou conditionnellement l'exercice de certaines industries, et, par conséquent, le droit de soumettre les exploitations industrielles à la nécessité d'une autorisation préalable, et celui de fixer les localités et les emplacements où elles peuvent être installées.

Il a usé de ce pouvoir en portant le règlement du 29 janvier 1863.

Ce règlement a été complété et modifié par l'arrêté royal du 27 décembre 1886 et par deux règlements en date du 31 mai 1887.

La légalité de ces arrêtés est aujourd'hui à l'abri de toute contestation. La loi du 5 mai 1888 les a implicitement ratifiés en disposant, par son article 2, que les infractions aux dispositions de tous arrêtés relatifs aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes et aux machines et chaudières à vapeur seront punies d'une amende de 26 à 100 francs.

— Les Conseils communaux ont le droit d'imposer aux industriels les mesures de police qui sont compatibles avec les règlements généraux émanés du Roi et avec les octrois concédés par l'administration supé-

(1) Bruxelles, 6 mars 1862, *Pasic.*, 1862, II, 156. Voyez aussi cass., 21 novembre 1862, *Revue de l'admin.*, XL, 50.

(2) Voy. le *Recueil des lois de la République française*, imprimé à Bruxelles, chez Huyghe, t. V, p. 265.

rieure, mais seulement dans la mesure tracée par le décret des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, qui confie à leur vigilance tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques.

Qu'un fabricant, par exemple, obtienne du Gouvernement l'autorisation d'installer dans son usine une machine à vapeur. Cette autorisation signifie que la mise en œuvre de l'appareil à vapeur ne met pas en danger la sécurité des ouvriers et des habitations voisines; mais elle n'implique pas, pour celui qui l'a obtenue, le droit de faire servir cet appareil à un usage que l'exercice de l'industrie ne comporte pas nécessairement, lorsque cet usage est interdit par un règlement communal. L'obligation qui lui est imposée par son octroi, de munir la machine à vapeur d'un sifflet d'alarme, n'a donc pas pour conséquence la faculté illimitée d'user de ce sifflet pour congédier ou convoquer les ouvriers (cass., 28 juin 1886, *Pasic.*, 1886, I, 282).

3. Les établissements industriels sont soumis au régime de l'autorisation préalable lorsqu'ils sont dangereux, insalubres ou incommodes.

Un établissement est dangereux lorsqu'il expose les voisins à des explosions ou à des incendies.

Il est insalubre lorsqu'il exhale des gaz délétères ou des émanations nuisibles pour les personnes ou pour les végétaux.

Il est incommode lorsqu'il produit un bruit qui trouble les voisins, ou lorsqu'il exhale des odeurs qui, sans être nuisibles, sont tout au moins désagréables.

Les établissements industriels se divisent en deux classes. Les usines de première classe ne peuvent être fondées qu'en vertu d'une autorisation délivrée par la Députation permanente du Conseil provincial. Les ateliers de deuxième classe doivent être autorisés par les Collèges échevinaux.

Lorsque l'établissement projeté comprend plusieurs exploitations appartenant à des classes différentes, il est statué sur l'ensemble par la Députation provinciale.

— La défense d'établir une usine sans autorisation implique la défense de la transformer en substituant une industrie classée à une autre, car les autorisations ne sont valables que pour les objets qu'elles désignent.

Quant aux établissements non classés, chacun a le droit de les ériger librement. Ni l'autorité provinciale, ni l'autorité communale ne peuvent les soumettre à la nécessité irritante d'une autorisation préalable.

— Le Gouvernement n'est pas tenu, lorsqu'il décrète la création d'un établissement d'utilité publique, tel qu'un hôtel des monnaies, une fonderie de canons, une poudrière, de passer par la filière des formalités qui sont imposées, dans des cas analogues, aux particuliers. L'accomplissement de ces formalités n'a pas de raison d'être, attendu que les corps administratifs inférieurs n'ont pas le droit d'entraver l'exécution des mesures que le Gouvernement prend comme gardien de l'intérêt général du pays (1).

Ce principe a été expressément consacré par l'arrêté royal du 27 mars 1891, qui dispose :

« Art. 1er. Le pouvoir de statuer conféré « aux Députations permanentes et aux Col- « lèges échevinaux par l'arrêté royal du « 29 janvier 1863, sur la police des établis- « sements dangereux, insalubres ou incom- « modes, n'est pas applicable aux établisse- « ments classés qui sont créés ou exploités « par l'État.

« Art. 2. Les décisions concernant ces « établissements seront prises par Nous, sur « la proposition de notre ministre de l'agri- « culture, de l'industrie et des travaux « publics. »

— Les règlements du 29 janvier 1863 et les règlements complémentaires du 27 décembre 1886 et du 31 mai 1887 ne constituent pas le code complet de la police industrielle.

Ils doivent être coordonnés avec les lois et arrêtés qui règlent spécialement la police des mines, des hauts-fourneaux, des carrières, des machines à vapeur, des moulins et usines sur les cours d'eau, etc.

SECTION II.

DES ÉTABLISSEMENTS DE PREMIÈRE CLASSE.

4. La demande d'autorisation est adressée à la Députation provinciale lorsqu'elle concerne un établissement de première classe.

Elle indique la nature de l'établissement, l'objet de l'exploitation, les appareils et pro-

(1) Arrêt du Conseil d'État de France, du 20 novembre 1822.

cédés à mettre en œuvre, ainsi que les quantités approximatives des produits à fabriquer ou à emmagasiner; elle fait connaître, de plus, les mesures projetées en vue de prévenir ou d'atténuer les inconvénients auxquels l'établissement pourrait donner lieu, tant pour les ouvriers attachés à l'établissement que pour les voisins et pour le public (arr. roy. du 29 janvier 1863, art. 2).

Elle doit être accompagnée de deux plans en double expédition, indiquant, l'un, les dispositions des locaux ainsi que l'emplacement des ateliers, magasins, appareils, etc., l'autre, la situation de l'établissement par rapport aux constructions, cultures, voies de communication, cours d'eau, etc., compris dans un rayon de 200 mètres pour les établissements désignés au tableau annexé au règlement du 31 mai 1887 par la lettre *A*, et de 100 mètres pour ceux qui y sont désignés par la lettre *B*.

Ces plans sont dressés, le premier à l'échelle de 5 millimètres par mètre au moins, le second à l'échelle du plan cadastral de la localité (*ibid.*).

Toute demande d'autorisation d'un établissement de première classe doit, lorsque la désignation de cet établissement est accompagnée d'un astérisque dans la nomenclature annexée à l'arrêté du 31 mai 1887, être accompagnée d'une notice faisant connaître les mesures proposées dans l'intérêt des ouvriers, en vue de prévenir ou d'atténuer les inconvénients auxquels l'établissement pourrait donner lieu (1).

Les usines que l'administration a autorisées doivent être aménagées conformément aux indications contenues dans les plans qui lui ont été soumis, sans qu'il soit permis d'y apporter aucune modification. Il convient que ces plans soient dressés ou, tout au moins, vérifiés et visés par un géomètre juré ou par un employé du cadastre.

La loi du 28 avril 1888 exempte du droit de timbre les pétitions adressées aux autorités constituées.

Cette exemption s'étend à tous les documents qui sont annexés à la demande et qui doivent être déposés dans les archives de l'administration.

Il en est autrement des plans et, en général, des annexes qui doivent être remises aux impétrants pour leur servir de titres. Les documents de cette espèce sont soumis au droit de timbre, par application de la loi du 13 brumaire an VII, art. 1er et 12 (2).

— Si l'établissement projeté doit avoir pour moteur une machine à vapeur, il y a nécessité pour l'exploitant de se munir de l'autorisation spéciale requise à cet effet par l'arrêté royal du 26 mai 1884. Voy. l'article MACHINES A VAPEUR.

Si l'industriel n'a demandé et obtenu que l'autorisation d'établir une machine à vapeur, l'établissement principal n'est pas autorisé, même implicitement (Bruxelles, 2 juin 1877, *Pasic.*, 1877, II, 331).

5. Lorsque la demande est parvenue au greffe provincial, le gouverneur la transmet au bourgmestre de la commune dans laquelle on se propose de mettre l'usine en activité.

Le Collège échevinal fait immédiatement afficher un avis indiquant l'objet de la demande. Les affiches doivent subsister pendant quinze jours. En même temps, la demande et les plans sont déposés à la maison communale, où chacun peut en prendre communication (arr. roy. du 29 janvier 1863, art. 4).

— A l'expiration du délai de quinzaine, un membre du Collège échevinal ou un commissaire de police délégué procède à une enquête *de commodo et incommodo*, dans laquelle il entend les tiers intéressés qui ont des observations à présenter (art. 5).

On mentionne dans le procès-verbal l'opposition des uns et l'adhésion des autres, lorsque cette adhésion est soumise à des réserves ou à des restrictions.

Il est d'usage que l'on fasse connaître, verbalement ou par écrit, aux voisins les plus directement intéressés, le jour et l'heure où aura lieu la séance de clôture de l'enquête.

Les demandeurs peuvent toujours avoir communication des motifs des oppositions écrites ou verbales formulées dans l'enquête *de commodo et incommodo* (arr. roy. du 27 décembre 1886, art. 5).

Quand l'enquête est terminée, le Collège échevinal émet un avis motivé et le transmet à la Députation provinciale.

---

(1) Arrêté royal du 27 décembre 1886, art. 1er, et rapport tenant lieu d'Exposé des motifs de l'arrêté du 31 mai 1887.

(2) Actuellement Code du timbre du 25 mars 1891, art. 9, 25o. — Circulaire du 8 mai 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 373.

Celle-ci peut, avant de statuer, recueillir tous les renseignements dont elle a besoin pour se prononcer en connaissance de cause, demander, par exemple, l'avis des ingénieurs des mines ou des ponts et chaussées, celui de la Commission médicale ou de l'architecte provincial, consulter même des chimistes ou d'autres experts.

6. Quand l'instruction est complète, la Députation provinciale accorde ou refuse l'autorisation qui lui est demandée.

Elle est tenue de prendre une décision dans le délai de trois mois, à partir du jour où elle a été saisie de l'affaire.

En cas d'impossibilité de statuer dans ce délai, elle prend un arrêté motivé fixant un nouveau délai (arr. roy. du 27 décembre 1886, art. 4).

Les autorisations sont subordonnées aux réserves et conditions qui sont jugées nécessaires dans l'intérêt de la sûreté, de la salubrité et de la commodité publiques, ainsi que dans l'intérêt des ouvriers attachés à l'établissement (arr. du 29 janvier 1863, art. 6).

L'autorité administrative est seule juge des nécessités de police que lui inspirent les restrictions dont elle entoure ses octrois.

Elle peut, par exemple, en autorisant une société métallurgique à fabriquer de l'acide sulfurique, lui imposer la condition de n'employer que des minerais de sa concession, et non des pyrites étrangères (cass., 6 février 1882, *Pasic.*, 1882, I, 44).

Lorsqu'il s'agit d'un établissement dont l'autorisation est subordonnée à la production d'une notice faisant connaître les mesures de précaution proposées dans l'intérêt des ouvriers, l'arrêté d'autorisation doit être appuyé d'un rapport spécial fait par un fonctionnaire ou par un comité technique compétent sur les mesures proposées, et énoncer, d'une manière expresse et spéciale, les conditions prescrites ensuite de ce rapport (arr. roy. du 27 décembre 1886, art. 2).

Les arrêtés d'autorisation fixent le délai dans lequel chaque établissement devra être mis en exploitation.

Anciennement, les autorisations étaient délivrées sans limitation de durée.

Ce système donnait aux exploitations industrielles la garantie d'une stabilité complète. Mais il grevait à perpétuité les propriétés voisines d'une charge dont le poids ne pouvait pas toujours être calculé d'avance.

Depuis l'année 1849, les autorisations concernant les établissements de première classe ne sont accordées que pour trente années au plus. Elles sont renouvelées, s'il y a lieu, à l'expiration de ce terme.

Les décisions portant autorisation ou refus d'autorisation sont immédiatement affichées dans les communes intéressées par les soins des autorités communales (arr. roy. du 29 janvier 1863, art. 7).

7. L'appel au Roi est ouvert aux intéressés contre les décisions que rend la Députation permanente en exécution de l'article 1er de l'arrêté organique. Il s'agit des décisions par lesquelles ce collège autorise un établissement de première classe ou refuse l'autorisation (art. 8).

L'appel doit être formé dans le délai de dix jours à dater de l'affichage des décisions. Passé ce délai, il n'est plus recevable.

L'autorité communale est au nombre des intéressés qui ont le droit d'appel.

— L'appel interjeté contre une autorisation délivrée par la Députation permanente a-t-il un effet suspensif? Une circulaire ministérielle, en date du 27 novembre 1850, a résolu cette question affirmativement. Mais aucune des dispositions du règlement de 1863 ne justifie cette interprétation. L'établissement autorisé par la Députation provinciale peut donc fonctionner en attendant que le Roi statue définitivement (1).

Les décisions rendues en degré d'appel par le Gouvernement pour les établissements de première classe doivent viser l'avis de l'un des fonctionnaires ou comités techniques désignés dans l'article 7 de l'arrêté royal du 27 décembre 1886.

Aucun recours n'est ouvert contre la décision prise par le Roi en degré d'appel.

Mais les voisins qui souffrent du voisinage de l'usine autorisée par le Roi, peuvent obtenir du Gouvernement que des conditions nouvelles soient imposées dans leur intérêt à l'usinier.

Il est de principe, en effet, que toute concession peut être retirée si le concessionnaire refuse de se soumettre aux obligations nouvelles que l'autorité compétente a toujours le droit de lui imposer lorsque l'expérience en démontre la nécessité (arr. roy. du 29 jan-

---

(1) *Revue comm.*, X, 189.

vier 1863, art. 9, et du 27 décembre 1886. art. 9).

SECTION III.

DES ÉTABLISSEMENTS DE DEUXIÈME CLASSE.

8. En ce qui touche les établissements de deuxième classe, les demandes d'autorisation sont adressées au Collège échevinal.

Elles contiennent les indications requises par l'arrêté du 29 janvier 1863, article 2; mais il n'est pas nécessaire qu'elles soient accompagnées d'un plan descriptif et d'un plan cadastral.

Si l'établissement projeté doit avoir pour moteur une machine à vapeur, il ne suffit pas qu'il soit autorisé par le Collège échevinal; il faut, en outre, que l'installation de l'appareil à vapeur soit autorisée dans les formes prescrites par l'arrêté royal du 26 mai 1884. Ces deux autorisations sont tout à fait distinctes.

Quand, par exemple, un industriel se propose d'exploiter une scierie de bois en grand, il ne suffit pas qu'il demande et qu'il obtienne l'autorisation d'établir une machine à vapeur destinée à faire mouvoir cette scierie. Il doit solliciter du Collège échevinal un octroi spécial pour la scierie proprement dite (jugement du tribunal de Hasselt, du 16 janvier 1874, *Pasic.*, 1874, III, 64).

9. Un avis indiquant l'objet de la demande est affiché pendant quinze jours, et, à l'expiration de ce délai, il est procédé à une enquête *de commodo et incommodo* semblable en tous points à celle qui a lieu pour les établissements de première classe. Voy. n°s 5 et 6.

10. Le Collège échevinal doit prendre une décision dans le délai de trois mois à partir du jour où il a été saisi de l'affaire.

En cas d'impossibilité de statuer dans ce délai, il prend un arrêté motivé fixant un nouveau délai (arrêté du 27 décembre 1886, art. 4).

S'il accorde l'autorisation demandée, il la subordonne aux réserves et conditions qu'il juge nécessaires dans l'intérêt de la sûreté, de la salubrité et de la commodité publiques, ainsi que dans l'intérêt des ouvriers attachés à l'établissement.

L'autorisation peut être accordée pour un temps limité ou pour un temps indéfini, à la différence de ce qui a lieu pour les établissements de première classe.

— Les décisions portant autorisation ou refus d'autorisation sont immédiatement affichées par les soins de l'autorité communale (arr. roy. du 29 janvier 1863, art. 7).

11. L'appel est ouvert aux intéressés auprès de la Députation permanente, laquelle statue en dernier ressort. Un appel ultérieur au Roi ne serait donc pas recevable (art. 8).

L'appel doit être interjeté dans le délai de dix jours à dater de l'affichage des décisions. Il est immédiatement notifié aux intéressés par la voie administrative (*ibid.*).

Les décisions rendues en degré d'appel par les Députations permanentes pour les établissements de deuxième classe, doivent viser l'avis de l'un des fonctionnaires ou comités techniques désignés dans l'article 7 de l'arrêté royal du 27 décembre 1886.

12. Les dispositions contenues aux articles 2 à 7 de l'arrêté royal du 29 janvier 1863 ont été simplifiées en ce qui concerne les établissements de deuxième classe indiqués à l'aide du signe ⊙ dans le tableau de classement annexé à l'arrêté royal du 31 mai 1887.

Si, à l'expiration du délai de quinze jours fixé pour l'enquête *de commodo et incommodo*, aucune réclamation ne s'est produite à l'encontre de la demande d'autorisation, le Collège échevinal en donne acte au demandeur dix jours au plus tard après l'expiration du délai susdit.

Cet acte vaut autorisation; il renferme l'énoncé des précautions jugées nécessaires par l'autorité locale dans l'intérêt de la salubrité ou de la sécurité publique.

En cas de réclamation, soit de la part des voisins lors de l'enquête, soit de la part du demandeur au sujet des précautions prescrites dans l'acte valant autorisation, il est statué sur la demande par le Collège échevinal en premier ressort, et par la Députation permanente en degré d'appel (deuxième arrêté royal du 31 mai 1887, §§ IV et V).

SECTION IV.

RÈGLES COMMUNES AUX DEUX CLASSES D'ÉTABLISSEMENTS.

13. Quand l'exploitation de l'usine projetée menace d'insalubrité tout un quartier ou qu'elle est de nature à compromettre autrement des intérêts généraux ou collectifs,

l'autorisation peut être à bon droit refusée. Mais on doit écarter les oppositions qui, se voilant sous les apparences de l'intérêt général, ne sont inspirées en réalité que par l'intérêt privé. On n'accueillera pas, par exemple, la réclamation du fabricant qui allègue que la création d'une usine concurrente ferait tort à l'industrie qu'il exerce et que la contrée entière en souffrirait. Le principe de la liberté industrielle serait méconnu si l'administration avait égard à des plaintes de cette espèce.

Cependant l'administration ne peut pas permettre la création d'un établissement industriel dont l'existence serait incompatible avec celle d'une usine plus ancienne, par exemple la création d'une filature ou de toute autre usine produisant de la fumée à côté d'une blanchisserie de linge. Sa mission est de concilier les divers intérêts privés dont la somme représente l'intérêt collectif ou général. Lors donc qu'elle est appelée à choisir entre deux exploitations dont la coexistence est impossible, elle doit protéger celle qui a la priorité de date.

— La question de savoir si une usine doit être autorisée dépend essentiellement de l'emplacement choisi par l'usinier. Suivant que cet emplacement est en plein champ ou qu'il est proche d'un groupe d'habitations, suivant qu'il est au nord ou au sud de ces habitations, qu'il se trouve en aval ou en amont d'autres usines construites sur un cours d'eau, l'autorisation sera accordée ou refusée.

L'usinier ne peut, en conséquence, exploiter son industrie que dans l'emplacement qui lui a été assigné. Il doit, pour la transférer ailleurs, obtenir une nouvelle concession.

Mais, d'un autre côté, l'autorisation une fois accordée profite à toute personne qui succède à l'usinier primitif, soit à titre d'héritier, soit à titre d'acquéreur. Elle est accordée moins à la personne qui l'a sollicitée qu'à l'emplacement désigné dans l'acte de concession.

14. Les autorisations sont subordonnées aux réserves et conditions qui sont jugées nécessaires dans l'intérêt de la sûreté, de la salubrité et de la commodité publiques, ainsi que dans l'intérêt des ouvriers attachés à l'établissement (arr. roy. du 29 janvier 1863, art. 6).

L'autorité administrative est seule juge des limites qu'elle croit devoir imposer aux industriels dans ce double intérêt. Les tribunaux n'ont pas le pouvoir de censurer la sagesse ou l'opportunité des conditions restrictives qu'elle attache à l'exploitation d'un établissement dangereux ou insalubre (cass., 21 novembre 1892, *Pasic.*, 1893, I, 27).

— Quand l'octroi est conditionnel, on y insère toujours une clause portant que l'autorisation ne sera définitivement acquise qu'après qu'un procès-verbal dressé par la police locale aura constaté l'accomplissement ponctuel de toutes les conditions prescrites.

— Il n'est guère possible que l'autorité se rende d'avance un compte exact de tous les torts et dommages qu'une usine dont le projet seul existe, causera aux propriétés du voisinage. Aussi est-il d'usage de stipuler dans tous les octrois que l'usinier sera tenu de se soumettre aux obligations nouvelles que l'autorité jugera à propos de lui imposer, si l'expérience en démontre la nécessité.

Cette clause est de style. Elle est, au besoin, sous-entendue en vertu de l'article 9 du règlement général du 29 janvier 1863, aux termes duquel « la permission peut être « retirée si l'impétrant refuse de se soumettre « aux obligations nouvelles que l'autorité « compétente a toujours le droit de lui « imposer; si l'expérience en démontre la « nécessité ».

La faculté qu'a l'autorité d'imposer aux usiniers des obligations nouvelles est fondée sur le principe que nul dans la société n'a le droit de nuire à autrui par l'usage qu'il fait de sa propriété, et spécialement par l'exercice d'une profession ou d'un métier quelconque (lois des 2-17 mars 1791, art. 7, et du 21 mai 1819, art. 2).

L'autorité n'abdique pas, lorsqu'elle autorise un établissement industriel, le pouvoir de le comprendre dans les règlements de police que son devoir lui commande de porter, car un particulier n'a jamais un *droit acquis* de nuire à la salubrité publique, de répandre la mort et le deuil dans le voisinage.

« Un semblable droit », disait le Conseil supérieur d'hygiène publique, présidé par M. Liedts, « ne peut jamais s'acquérir, « quelque longue qu'ait été la tolérance « de l'autorité publique. Lorsque l'administration donne l'autorisation d'ériger « une fabrique, elle n'accorde pas un *droit;* ce

« droit dérive de la liberté d'user de sa pro-« priété : l'autorisation n'est autre chose, « comme on l'a jugé plusieurs fois, qu'une « déclaration de *non-prohibition*, et cette « non-prohibition est fondée, non pas sur la « certitude que l'usine ne sera pas nuisible « aux intérêts collectifs des voisins, mais sur « la *présomption* d'innocuité. Dès que cette « présomption est détruite par le fait, le « devoir du Gouvernement de protéger la « santé publique reprend toute sa force; il « serait blâmable s'il négligeait de le rem-« plir, et il ne peut le remplir qu'en stipu-« lant de nouvelles précautions que la science « ou l'expérience ont fait découvrir » (*Pasin.*, 1856, p. 51).

Il résulte de ces principes que les autorisations en vertu desquelles se forment les établissements d'industrie n'ont ni le caractère d'une loi qui lierait le pouvoir administratif, ni le caractère d'un contrat civil qui obligerait l'État vis-à-vis des industriels. Ceux-ci ne peuvent pas opposer à l'État ces autorisations comme un titre qui leur donnerait le droit de maintenir leurs établissements en dépit des dangers et des inconvénients qu'ils peuvent présenter, ou le droit d'être indemnisés quand l'autorité administrative, pour mettre fin à ces dangers, leur ordonne de cesser ou de modifier leur exploitation (Bruxelles, 10 août 1867, *Pasic.*, 1871, II, 446).

— Lorsqu'il s'agit d'installer des appareils dont le modèle est nouveau ou d'employer des procédés de fabrication dont les effets ne sont pas parfaitement connus, l'administration peut n'accorder qu'une autorisation provisoire ou temporaire et ajourner sa décision définitive. Le règlement organique du 29 janvier 1863 ne le dit pas en termes exprès, mais cela résulte suffisamment de l'article 6, qui permet de subordonner les autorisations aux réserves qui sont jugées nécessaires dans l'intérêt de la sûreté publique.

— Le règlement du 12 novembre 1849, article 6, disposait en ces termes : « Des « experts seront, au besoin, consultés pour « éclairer l'autorité dans les décisions à « prendre. Les frais que l'intervention de ces « experts occasionnera seront toujours sup-« portés par celui qui demande l'autorisa-« tion ».

Cette disposition n'ayant pas été reproduite dans le règlement du 29 janvier 1863, on doit admettre que les frais d'expertise restent aujourd'hui à la charge de l'administration, à moins qu'une clause particulière de l'acte d'autorisation ne les ait mis à la charge de l'usinier.

— Un arrêté royal en date du 21 septembre 1894 a codifié les dispositions éparses prescrites par les arrêtés d'autorisation en vue de protéger la santé et la vie des travailleurs employés dans les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes, et en a fait l'objet d'un règlement général permanent.

— Une loi en date du 13 décembre 1889 a réglé les conditions auxquelles est soumis le travail des femmes, des adolescents et des enfants dans les établissements industriels.

Les détails d'exécution font l'objet de l'arrêté royal du 19 février 1895.

15. La déchéance de l'octroi est encourue et une nouvelle permission est nécessaire dans les cas suivants, que spécifie l'article 10 du règlement organique :

« 1° Si l'établissement n'a pas été mis en « activité dans le délai fixé par l'arrêté d'au-« torisation ».

Les propriétaires dont les intérêts sont menacés par la proximité de l'usine en projet ne doivent pas rester indéfiniment dans l'incertitude. L'octroi est considéré comme périmé si le délai fixé par l'administration s'écoule sans que le bénéficiaire en ait fait usage, et l'espèce de servitude qui en résultait pour les fonds avoisinants est désormais éteinte.

« 2° S'il a chômé pendant deux années « consécutives ».

Cette déchéance est basée sur les mêmes considérations que la précédente.

« 3° S'il a été détruit ou momentanément « mis hors d'usage par un accident quelcon-« que résultant de l'exploitation. »

L'autorisation vise la création d'un établissement déterminé. Elle est résolue si l'établissement vient à périr ou s'il est mis hors d'usage, même momentanément, par suite d'un accident résultant de l'exploitation. Ce sinistre prouve que l'autorité n'avait pu prévoir toutes les conséquences de l'exploitation et statuer avec pleine connaissance de cause.

Si l'accident provenait de l'incendie d'une maison voisine, de la chute du feu du ciel ou de toute autre cause indépendante de l'ex-

ploitation de l'usine, une autorisation nouvelle ne serait pas nécessaire.

Parmi les circonstances qui obligeaient anciennement l'industriel légalement autorisé à se pourvoir d'une nouvelle permission, l'arrêté du 12 novembre 1849 prévoyait le cas où un changement notable serait apporté aux procédés de fabrication.

Cette disposition n'est pas reproduite dans l'arrêté du 29 janvier 1863. La surveillance instituée par cet arrêté et la faculté accordée à l'administration d'imposer aux établissements autorisés les précautions dont l'expérience démontre la nécessité, suffisent pour obvier aux inconvénients que l'on avait en vue.

16 Les droits de l'autorité en matière de police sont inaliénables et imprescriptibles. L'administration peut, en tout temps, restreindre l'usage industriel d'une propriété, dans l'intérêt de la salubrité et de la sûreté publique. Elle a donc le droit strict d'imposer à tout usinier, sans exception, l'obligation de se munir d'une permission ou octroi, quand même la fondation de son usine daterait d'une époque à laquelle cette usine n'était pas classée.

L'article 16 de l'arrêté royal du 12 novembre 1849 avait dérogé à la rigueur de ce principe. Il considérait comme un droit acquis le maintien de tous les établissements industriels fondés sans autorisation à une époque où cette formalité n'était pas exigée.

Voici dans quels termes il était conçu :

« Les dispositions du présent arrêté ne « sont pas applicables aux établissements « industriels présentement en activité, pour « lesquels une autorisation préalable n'était « point requise par les règlements en « vigueur. »

Ce texte a été abrogé par l'arrêté du 29 janvier 1863 et remplacé par le texte suivant, dont la portée est moins générale :

« Art. 11. Les établissements de *première* « classe, érigés sans une autorisation, à une « époque où cette formalité n'était pas re- « quise par les règlements en vigueur, peu- « vent être maintenus tels qu'ils existent et « fonctionnent aujourd'hui, à charge, par « leurs propriétaires, d'en transmettre, dans « le délai d'un an, à la Députation perma- « nente du Conseil provincial, une descrip- « tion exacte renfermant les indications exi- « gées par l'article 2, § 2, ainsi que deux « plans en double expédition, conformes à « ceux dont il est fait mention au § 3 du pré- « sent article. Ces documents, après due « constatation de leur exactitude, sont visés « par la Députation permanente et tiennent « lieu d'autorisation. »

Le délai d'un an imparti aux intéressés pour régulariser leur situation a été prorogé jusqu'au 1er février 1865 par l'arrêté royal du 15 octobre 1864. Il a même, dans la province de Hainaut, été prorogé jusqu'au 1er juillet 1865 par l'arrêté du 14 mars de la même année.

L'article 11 de l'arrêté de 1863, tel qu'il était formulé dans le projet de rédaction, reproduisait la disposition générale de l'arrêté de 1849(1). Il était ainsi conçu :

« Les établissements érigés sans autorisa- « tion, antérieurement à l'époque où ils ont « été soumis à la surveillance administrative, « pourront être maintenus.

« Toutefois l'autorité pourra subordonner « leur exploitation aux conditions qu'elle « jugera devoir prescrire dans l'intérêt de « la sécurité, de la salubrité ou de la com- « modité publique. »

Lors de la rédaction définitive, le bénéfice de cette disposition a été restreint aux établissements de première classe.

Faut-il en conclure que les établissements de deuxième classe ont cessé de jouir de la tolérance qui leur était accordée par l'article 16 de l'arrêté de 1849?

La Cour de cassation a admis l'affirmative, en donnant pour motif que ce n'est pas la création mais l'exploitation de l'établissement non autorisé qui constitue la contravention prévue et punie par l'arrêté du 29 janvier 1863, et que cette contravention est renouvelée à chaque acte d'exploitation (cass., 7 septembre 1883, *Pasic.*, 1883, I, 340).

La Cour d'appel de Liège s'est prononcée dans un sens opposé par un arrêt en date du mois de novembre 1891 :

« Attendu », dit cet arrêt, « qu'il résulte du « texte des articles 1er, 2 et 6 de l'arrêté du « 29 janvier 1863, que l'autorisation requise « par l'article 1er ne concerne que les éta- « blissements qui seront érigés et exploités « postérieurement à la publication du dit « arrêté;

(1) Cela résulte d'une vérification faite dans les archives du ministère de l'intérieur.

« Attendu que l'article 11 prescrit cer-
« taines formalités pour le maintien des établissements de première classe érigés et exploités anciennement, mais il est à remarquer que cette disposition, qui déroge au principe de non-rétroactivité établi par les articles 1er, 2 et 6, est de stricte interprétation et ne peut être étendue à une classe d'établissements qu'elle ne vise pas expressément, etc. »

Cette dernière interprétation prévaut dans la pratique administrative. En fait, on continue à appliquer aux établissements de deuxième classe la disposition contenue dans l'article 16 de l'arrêté de 1849, bien que ce texte ait été expressément abrogé.

On dit, pour justifier cette tolérance, que si, en 1863, l'administration avait eu l'intention d'astreindre à l'obligation de solliciter une autorisation expresse les usiniers qui, à cette époque, exploitaient des établissements de deuxième classe fondés sans autorisation, elle aurait pris les mesures d'exécution nécessaires. En fait, elle ne s'est préoccupée que de régulariser la situation des établissements de première classe. On conclut de ce silence que les établissements de deuxième classe qui ont été érigés sans autorisation à une époque où cette formalité n'était pas requise par les règlements en vigueur, peuvent continuer d'exister.

SECTION V.

CONTRAVENTIONS ET JURIDICTION.

17. L'autorité peut s'assurer en tout temps de l'accomplissement des conditions qui règlent l'exploitation des établissements soumis au régime des arrêtés royaux du 29 janvier 1863 et du 27 décembre 1886.

La surveillance permanente de ces établissements est exercée par les Collèges échevinaux.

La haute surveillance est confiée à des fonctionnaires ministériels, dont les attributions sont réglées par l'arrêté royal du 21 septembre 1894.

L'industriel soumis à cette surveillance est tenu de produire, à toute réquisition de l'autorité, les plans officiels de son établissement et les documents administratifs qui en règlent l'exploitation (arr. roy. du 29 janvier 1863, art. 14).

Les délégués du Gouvernement chargés de l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, de même que les fonctionnaires chargés de la visite des machines et chaudières à vapeur, ont la libre entrée des fabriques, usines, ateliers, dépôts et locaux divers soumis à leur surveillance.

Ils constatent les infractions aux lois et arrêtés sur la matière, chacun en ce qui les concerne, par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire (loi du 5 mai 1888, art. 1er).

18. L'industriel qui exploite un établissement classé est tenu d'observer exactement les conditions auxquelles son octroi est subordonné.

S'il les enfreint, l'exploitation peut être provisoirement suspendue, et, au besoin, l'octroi est révoqué.

La suspension provisoire et le retrait de l'autorisation sont des mesures de police qui ne peuvent émaner que de l'administration. Elles sont dictées par l'intérêt général, et le véritable juge de cet intérêt, c'est l'autorité administrative.

L'exploitation peut être suspendue par mesure provisoire dans les cas suivants :

1° Lorsqu'une fabrique ou un atelier classé a été établi ou transféré d'un lieu dans un autre sans autorisation préalable;

2° Quand l'usinier refuse ou néglige d'accomplir les conditions auxquelles son octroi est subordonné;

3° Quand il refuse de se soumettre aux obligations nouvelles que l'autorité compétente peut toujours lui imposer lorsque l'expérience en a démontré la nécessité;

4° Quand il met son établissement en activité après l'expiration du délai fixé par l'arrêté d'autorisation;

5° Quand il remet en activité après avoir chômé pendant deux années consécutives;

6° Quand il le remet en activité après que l'établissement a été détruit ou momentanément mis hors d'usage par un accident quelconque résultant de l'exploitation (arr. royal du 29 janvier 1863, art. 12).

— La suspension des travaux d'une usine est une mesure grave, à laquelle on ne recourt qu'en cas d'extrême nécessité. Elle peut, d'ailleurs, ne porter que sur une partie des travaux ou sur l'emploi d'un appareil déterminé.

Si l'usinier ne défère pas à l'injonction de suspendre les travaux, l'autorité a le droit

de fermer l'établissement et d'apposer les scellés sur les appareils.

L'ordre de suspendre les travaux par mesure provisoire doit émaner du Collège échevinal. Toutefois, si la contravention concerne un établissement autorisé par le Gouvernement ou par l'administration provinciale, le Collège, avant de recourir à cette mesure de rigueur, en réfère à l'autorité qui a octroyé la concession. Celle-ci statue sans délai (art. 12).

Quant aux mesures d'exécution matérielle, telles que l'apposition des scellés, elles rentrent dans les attributions du Collège échevinal.

Lorsqu'il y a péril imminent pour la sûreté ou pour la salubrité publique, l'autorité administrative décerne sur-le-champ l'ordre de suspendre les travaux.

S'il n'y a pas péril en la demeure, elle laisse aux tribunaux le soin de constater d'abord l'existence de la contravention.

Supposez que l'exploitation d'une usine ait été suspendue par mesure provisoire et qu'ensuite le pouvoir judiciaire décide qu'aucune contravention n'a été commise.

Dans ce cas, la suspension doit être révoquée, parce qu'il est souverainement jugé par l'autorité compétente que l'usinier s'est renfermé dans les limites de la légalité.

— La suspension des travaux est une mesure provisoire dont l'usinier peut faire cesser les effets en se soumettant aux mesures de précaution que l'administration lui a imposées.

Le retrait de l'autorisation est, au contraire, une mesure définitive qui résout la concession et oblige l'usinier, s'il veut obtenir un nouvel octroi, à remplir toutes les formalités prescrites à cette fin par l'arrêté organique.

La permission peut être retirée, dit l'article 9, si l'usinier n'observe pas les conditions qui règlent l'exploitation de son établissement, ou s'il refuse de se soumettre aux obligations nouvelles que l'autorité compétente a toujours le droit de lui imposer.

Le retrait de la permission ne peut émaner que de l'autorité qui l'a concédée, c'est-à-dire du Collège échevinal, de la Députation permanente ou du Roi, suivant l'occurrence.

— Lorsque le retrait de l'autorisation a été prononcé par la Députation provinciale, l'usinier peut-il exercer un recours auprès du Roi?

Ce recours ne serait pas recevable. L'article 8, § 2, du règlement organique n'ouvre un appel au Roi que contre les décisions prises par la Députation permanente en exécution de l'article 1er, savoir : contre les décisions qui ont pour objet la création ou le transfert d'une usine. Le recours au Roi n'est donc pas ouvert contre l'arrêté portant retrait d'une concession (Liège, 13 mai 1876, *Pasic.*, 1876, II, 358).

Le recours à l'autorité supérieure est-il également interdit quand le retrait de l'octroi émane du Collège échevinal?

Il importe, pour résoudre cette question, de remarquer que le décret du 15 octobre 1810 a enlevé aux municipalités le droit qu'elles avaient anciennement de régler, par des ordonnances d'intérêt local, la police des établissements industriels.

Depuis cette époque, cette branche de la police ressortit à l'administration générale du royaume.

Les administrations locales, il est vrai, sont chargées de délivrer les permissions ou octrois à certaines catégories d'industriels; mais elles agissent en cette matière en vertu d'une délégation du Roi, et non pas en vertu d'un pouvoir propre.

Si l'on se place à ce point de vue, on n'admettra pas facilement que les Collèges échevinaux, soumis au contrôle de la Députation permanente lorsqu'il s'agit d'autoriser une usine de deuxième classe, puissent trancher souverainement, et sans contrôle aucun, la question beaucoup plus grave de savoir si l'octroi doit être révoqué. Ce serait, en effet, soumettre tous les établissements de seconde classe à l'arbitraire des administrations municipales et retomber dans tous les inconvénients qui existaient avant la promulgation du décret du 15 octobre 1810.

L'arrêté royal du 1er février 1824 avait tranché la question par un texte formel. Il contenait la disposition suivante : « Si, dans « le cas de permission conditionnelle pour « l'érection d'une fabrique, ceux qui l'ob- « tiennent demeuraient en retard ou en dé- « faut de se conformer aux arrangements et « conditions prescrites, ... on pourra leur « retirer de suite la permission..., *sauf* « *recours à l'autorité supérieure.* »

L'arrêté du 12 novembre 1849, qui a remplacé celui du 1er février 1824, portait : « Les « intéressés qui se croiraient lésés par une « décision de l'autorité communale, *soit*

« *qu'elle accorde ou qu'elle refuse l'autorisation* pour l'établissement de fabriques « de troisième classe, pourront appeler de « cette décision à la Députation permanente « du Conseil provincial. ».

Les auteurs qui ont commenté ce texte ont tous admis que l'autorité locale ne pouvait révoquer les octrois concédés par elle que sauf recours à la Députation permanente. C'est un point qui leur paraissait incontestable et à l'abri de toute discussion (1).

L'arrêté organique actuel, qui porte la date du 29 janvier 1863, dispose, article 8, § 1er : « L'appel contre les décisions des « administrations communales est ouvert, à « tous les intéressés, auprès de la Députa- « tion permanente du Conseil provincial, « qui statue en dernier ressort. »

Cette disposition est absolue et s'applique, par la généralité de ses termes, aux décisions portant révocation d'un octroi aussi bien qu'aux autres.

S'il pouvait subsister un doute à cet égard, il suffirait, pour le dissiper, de comparer le § 1er avec le § 2 de l'article 8. Le § 2 ne permet, comme on l'a vu plus haut, d'exercer un recours au Roi contre les décisions de la Députation permanente que dans le cas unique où il s'agit d'une décision portant autorisation de fonder une usine. Or, cette restriction ne figure pas dans le § 1er, qui s'occupe des décisions prises par les administrations communales. On doit conclure de cette différence de rédaction que l'appel est ouvert dans tous les cas contre les arrêtés des Collèges échevinaux, qu'il s'agisse de la concession ou de la révocation d'un octroi.

19. Les infractions aux dispositions de tous arrêtés relatifs aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes et aux machines et chaudières à vapeur sont punies d'une amende de 26 à 100 francs (loi du 5 mai 1888, art. 2).

Cette peine est encourue toutes les fois que l'on contrevient aux prescriptions contenues dans les arrêtés organiques, quand, par exemple, on exploite sans autorisation un établissement classé.

Elle est également applicable à l'usinier qui contrevient aux réserves et conditions qui lui ont été imposées dans l'intérêt de la sécurité publique, soit par l'acte même d'autorisation, soit par un arrêté subséquent. S'il néglige de s'y conformer, il se place dans la même situation que celui qui exploite sans autorisation un établissement classé.

Le pouvoir judiciaire saisi d'une poursuite pour contravention aux clauses d'un octroi est compétent pour caractériser ce fait dans ses rapports avec les documents qui ont autorisé l'érection de l'usine. Ce droit d'investigation est inséparable du droit de juger le fait. La disposition qui attribue au juge la répression du délit l'investit nécessairement de la connaissance de tous les éléments qui concourent à déterminer la culpabilité du prévenu. Le juge n'est donc pas tenu de renvoyer préjudiciellement l'affaire devant l'autorité administrative, soit pour faire interpréter l'octroi, soit pour faire déclarer l'existence de la contravention (cass., 28 janvier 1867, *Pasic.*, 1867, I, 211).

— Les chefs d'industrie sont civilement responsables du payement des amendes prononcées à charge de leurs directeurs ou gérants (loi du 5 mai 1888, art. 5).

— Les infractions aux règlements sur la police des ateliers dangereux ou insalubres sont, de leur nature, des délits successifs, qui appellent, chaque fois qu'ils se produisent, une répression nouvelle. Le temps qui s'est écoulé avant qu'on ait songé à les poursuivre ne saurait donc engendrer la prescription.

— Les tribunaux peuvent-ils, en même temps qu'ils appliquent la pénalité établie par la loi du 5 mai 1888, prescrire la fermeture d'un établissement autorisé par l'administration?

Ils n'ont pas ce pouvoir. La fermeture de l'établissement n'est pas prononcée par le règlement organique à titre de peine. Le ministère public est, d'autre part, sans qualité pour la requérir à titre de réparation civile. La question de savoir s'il y a lieu de suspendre les travaux d'exploitation ou de révoquer l'octroi demeure dans le domaine exclusif de l'autorité administrative.

20. L'arrêté du 29 janvier 1863 dispose : « Art. 15. Les autorisations accordées en « vertu du présent arrêté ne préjudicient « point aux droits des tiers. »

L'autorité administrative apprécie le danger, l'incommodité ou l'insalubrité des établissements industriels, et sa décision fait loi

(1) Vilain, *Police des établissements insalubres*, nº 203, et Sauveur, *Législation des établissements industriels*, nº 274.

en ce sens que l'autorisation qu'elle délivre rend indiscutable l'existence même de chaque établissement, de ses appareils et de ses procédés de fabrication.

Mais, d'un autre côté, comme chacun ne dispose de sa chose qu'à la condition de ne pas nuire à autrui, et qu'il y a faute de la part d'un propriétaire qui impose au propriétaire voisin des charges que les obligations ordinaires du voisinage ne comportent pas, l'usinier est tenu de réparer le dommage que l'exercice de son industrie cause aux propriétés voisines, dès qu'il est constaté que ce préjudice excède les obligations ordinaires du voisinage (1).

Cette tolérance doit être comprise d'une manière plus ou moins large suivant les localités et suivant les circonstances spéciales de chaque espèce.

Ainsi, dans les localités affectées spécialement à l'industrie, comme Charleroi ou Seraing, on doit se résigner à une somme d'inconvénients plus grande qu'ailleurs.

Même dans ces localités, les tribunaux accordent facilement des dommages-intérêts aux propriétaires qui ont construit leurs habitations antérieurement à l'érection de l'usine dont le voisinage leur cause un préjudice.

Mais quand un propriétaire bâtit dans la proximité immédiate d'un charbonnage ou d'une usine, il doit prévoir le développement normal et successif de ces établissements industriels et subir sans indemnité les inconvénients de ce voisinage (Bruxelles, 24 juin 1892, *Pasic.*, 1893, II, 6).

Lorsqu'un établissement industriel fonctionne dans toutes les conditions réglementaires voulues, les exploitants ne sauraient être rendus responsables des événements purement accidentels, de l'explosion d'une poudrière, par exemple, que la prudence la plus attentive ne parvient pas toujours à conjurer. Leur responsabilité ne serait engagée que s'il y avait faute ou négligence prouvée.

Les dommages causés par ces faits accidentels ne doivent pas être confondus avec les inconvénients journaliers et excessifs que l'exercice d'une industrie engendre pour les voisins et qui constituent par eux-mêmes des abus de jouissance (trib. de Termonde, 19 mai 1881, *Jurisp. des trib.*, 1881-1832, p. 823).

— Les tribunaux ont le droit d'allouer des réparations pécuniaires à ceux qui souffrent du voisinage d'une usine autorisée.

Mais ils ne peuvent, sous aucun prétexte, interdire l'exploitation de l'usine et annuler ainsi un octroi légalement accordé par l'autorité administrative, laquelle est seule compétente pour statuer sur les questions d'intérêt général (cass., 25 mai 1850, *Pasic.*, 1851, I, 7).

Les tribunaux sont tenus de respecter non seulement l'existence des établissements légalement autorisés, mais encore les conditions d'exploitation réglées par l'administration. Il leur est réservé de connaître des actions en dommages-intérêts, mais il ne leur est pas permis d'imposer aux usiniers, pour faire cesser la cause du préjudice, l'exécution de mesures qui n'auraient pas été prescrites par l'autorité administrative (2).

Ce qu'ils ne peuvent pas faire directement, ils ne peuvent pas davantage le faire d'une manière indirecte. Ils excèdent leur pouvoir et empiètent sur les attributions du pouvoir administratif lorsqu'ils ordonnent à un usinier de faire cesser les causes du trouble qu'éprouve un voisin dans la libre jouissance de sa propriété, ce qui implique l'ordre de modifier la disposition de son usine, et qu'ils le condamnent, à défaut de ce faire dans un certain délai, à une certaine somme de dommages-intérêts par chaque jour de retard. Cette allocation pécuniaire n'est pas la réparation directe du préjudice éprouvé par le plaignant, mais bien un moyen coercitif employé pour assurer la prompte exécution de la condamnation principale. Celle-ci étant illégale, la condamnation accessoire l'est également (cass., 22 décembre 1864, *Pasic.*, 1865, I, 54).

— Quand il s'agit d'un établissement non classé, les tribunaux ont le droit, non seulement d'allouer une indemnité pour le préjudice souffert, mais encore de pourvoir à la cessation du préjudice pour l'avenir, en ordonnant l'exécution de certains travaux, l'emploi de certaines précautions, ou enfin la cessation complète de l'exploitation.

(1) Bruxelles, 14 février 1865, *Pasic.*, 1866, II, 163; Bruxelles, 22 mai 1889, *Pasic.*, 1889, II, 370.

(2) Gand, 15 décembre 1890, *Pasic.*, 1891, II, 324.

Il en est de même lorsqu'il s'agit d'un établissement classé qui fonctionne sans un octroi de l'administration.

Dans ces deux cas, les tribunaux sont compétents, puisqu'on ne leur demande pas de censurer un acte administratif ou d'en prononcer l'annulation.

L'autorité judiciaire peut, par exemple, faire cesser l'exploitation d'un four à briques qui a été élevé sans autorisation et qui répand sur les fonds voisins des fumées et des odeurs nuisibles (Bruxelles, 9 mars 1848, *Pasic.*, 1848, II, 153).

— Lorsqu'il existe un titre ou un contrat particulier qui interdit à l'usinier la formation ou l'exploitation de son établissement ou l'emploi de certains procédés de fabrication, celui avec qui il a traité peut s'adresser aux tribunaux à l'effet d'obtenir la réparation du préjudice causé et, au besoin, la suppression de l'usine. L'autorisation administrative ne lui est pas opposable, parce qu'elle ne préjuge rien relativement aux intérêts personnels des contractants : « Le prononcé « du juge demeure à cet égard libre et aucu- « nement entravé, » disait l'arrêté du 31 janvier 1824, article 10 (1).

ÉTABLISSEMENTS MÉTALLURGIQUES.

Voy. l'article Usines.

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

SOMMAIRE.

CHAPITRE Ier. — Notions générales.

1. *Conditions requises pour l'existence d'un établissement public.*

CHAPITRE II. — Historique.

2. *Législation romaine.*
3. *Mesures législatives prises au* XVIe *siècle pour enrayer le progrès de la mainmorte.*
4. *Édit de Marie-Thérèse, du 15 septembre 1753.*
5. *L'article 20 de la Constitution belge.*

CHAPITRE III. — Création et suppression des établissements publics.

6. *Le Souverain peut seul fonder des établissements d'utilité publique.*
7. *Il règle, comme il l'entend, l'étendue de leur capacité juridique.*
8. *Les biens destinés à des services d'utilité publique appartiennent à la Nation.*
9. *Le Souverain peut modifier et supprimer les établissements d'utilité publique.*
10. *Ces principes ont été professés de tout temps par les jurisconsultes.*
11. *Applications qu'ils ont reçues à toutes les époques.*
12. *De l'incamération des biens donnés ou légués par des particuliers.*

CHAPITRE IV. — Dons et legs en faveur des établissements publics.

13. *Les particuliers peuvent faire des dons ou des legs en faveur des établissements organisés par la loi.*
14. *Ces libéralités doivent être autorisées par le Gouvernement.*
15. *L'autorisation doit émaner tantôt du Roi et tantôt de la Députation permanente.*
16. *Les dons manuels doivent-ils être autorisés ?*
17. *Réduction des donations et des legs.*
18. *De la conversion d'un legs universel en legs particulier.*
19. *Formes et délais de l'acceptation.*
20. *Des droits fiscaux.*
21. *L'autorisation gouvernementale ne préjuge pas la capacité de l'établissement avantagé.*
22. *La répudiation d'un legs doit être autorisée.*
23. *Distinction entre les autorisations et les approbations.*
24. *Des clauses qui confient la saisine d'une libéralité à un établissement non qualifié.*
25. *Exemples empruntés à la jurisprudence administrative.*
26. *Du cas où le testateur a entendu fonder et gratifier un établissement privé.*
27. *Des legs étrangers à tous les services publics légalement organisés.*
28. *Des conditions illicites renforcées par une clause résolutoire.*
29. *Des conditions illicites opposées aux donations entre-vifs.*

CHAPITRE V. — Quels établissements ont la capacité de posséder et d'acquérir.

30. *L'État, les provinces et les communes.*
31. *Les établissements publics sis en pays étranger.*

(1) *Répert. de l'admin.*, v° *Fabriques*, p. 225.

32. *Les hospices civils.*
33. *Les bureaux de bienfaisance.*
34. *Les monts-de-piété.*
35. *Les Congrégations hospitalières de femmes.*
36. *Les établissements d'instruction publique.*
37. *Les écoles gardiennes.*
38. *Les fondations au profit des boursiers.*
39. *Les fabriques d'église.*
40. *Les chapitres de chanoines.*
41. *Les grands séminaires.*
42. *Les Caisses de pensions au profit des veuves et des orphelins des fonctionnaires publics.*
43. *La Caisse des accidents du travail.*
44. *Les sociétés de secours mutuels.*
45. *Le banc d'épreuve de Liège.*
46. *L'Association de la Croix-Rouge.*
47. *La Caisse générale d'épargne et de retraite.*
48. *La Caisse des dépôts et consignations.*
49. *Des institutions d'utilité publique qui n'ont pas une administration spéciale.*
50. *Des associations privées.*
51. *Des associations commerciales.*
52. *Les établissements publics se divisent en trois catégories.*

CHAPITRE Ier.

NOTIONS GÉNÉRALES.

1. L'État, la province, la commune ont des intérêts et une représentation propres. Ces organismes primitifs et nécessaires sont doués de la personnalité civile, en même temps que de la personnalité politique et administrative.

Il existe, à côté de ces organismes primordiaux, des institutions ou établissements destinés à l'utilité générale.

Ceux de ces établissements qui ont obtenu du législateur la capacité de posséder et d'acquérir prennent le nom d'établissements publics.

Il faut, pour qu'une institution soit dotée de la personnalité civile et constitue un établissement public :

I. Qu'une loi générale ou spéciale en ait autorisé la création et lui ait conféré l'aptitude à posséder un patrimoine.

Les personnes physiques existent par elles-mêmes ; elles n'ont pas besoin d'être reconnues par les lois positives. Il en est autrement des personnes civiles ou fictives, telles que les établissements publics : elles n'existent que par la volonté du législateur, et cette volonté peut les réduire au néant quand le bien public exige leur suppression (1).

La personne publique est une création de la puissance souveraine qui, en lui conférant la personnification civile, la dote d'un patrimoine distinct en vue d'un service public et des fins supérieures qu'elle se propose d'atteindre. La Nation qui, seule, a le droit de fonder, peut supprimer l'institution qu'elle a créée, lorsqu'elle juge que ses services ne doivent plus être remplis ou doivent l'être autrement, et dans ce cas dispose de ses biens (2).

II. Que cette institution soit pourvue d'une administration distincte de l'administration générale ou locale.

III. Que cette administration soit placée sous la surveillance et le contrôle du Gouvernement.

Tout établissement qui ne réunit pas ces conditions doit être considéré comme une institution éphémère, sans état civil légal, dépendant entièrement de ceux qui l'ont fondé et qui lui fournissent des ressources, mais non comme une personne morale capable d'acquérir et de posséder des biens.

CHAPITRE II.

HISTORIQUE.

2. Des lois émanées de Constantin et de Justinien avaient consacré en faveur des particuliers la liberté illimitée de fonder des établissements pieux ou charitables et de régler eux-mêmes l'administration des biens qu'ils affectaient à ces fondations (3).

Tout fondateur était donc un législateur particulier, qui ordonnait et réglait sa fondation comme il l'entendait (4).

D'un autre côté, l'Église a toujours revendiqué pour elle-même et pour les institutions secondaires qu'elle a créées la liberté illimitée d'acquérir et de posséder. Comme on peut le voir au titre *De immunitate ecclesiarum*, du Sexte, elle fait à tout dépositaire de

(1) Conclusions de M. Leclercq, procureur général, *Pasic.*, 1849, 1, p. 230, 1re col.
(2) Cass., 26 avril 1894, *Pasic.*, 1894, I, 188.
(3) *Code* de Justinien, liv. Ier, tit. II, loi 1, et tit. III, loi 46.
(4) *Répertoire de l'admin.*, v° *Fondations*, p. 370.

l'autorité publique défense sévère de mettre des entraves quelconques au droit qu'ont les établissements ecclésiastiques de posséder des biens temporels.

Cette liberté s'étend, d'après les théologiens, non seulement aux acquisitions et aux aliénations, mais aussi à l'administration. Le droit de propriété de l'Église est, dit-on, parfait en son genre; il a tous les attributs naturels de la propriété ordinaire, faculté de jouir, faculté d'administrer, faculté de disposer et d'aliéner, quand les besoins de l'association le demandent. Les gouvernements séculiers ne peuvent, sans commettre un véritable empiètement, s'immiscer à un titre quelconque dans la gestion des biens ecclésiastiques, ni contrôler cette gestion (1).

Ces maximes, contre lesquelles les princes temporels ont toujours protesté avec plus ou moins d'énergie, étaient d'une application courante au moyen âge.

Sous le régime de la liberté presque absolue des fondations, la mainmorte ecclésiastique ne pouvait manquer de prendre une extension menaçante. Voy. l'article PROPRIÉTÉ ECCLÉSIASTIQUE.

3. Pour enrayer les progrès de la mainmorte, les juristes se sont attachés à démontrer que tous les établissements publics, sans exception, sont, par leur essence même, des agences subordonnées à l'État, et ils ont formulé deux maximes importantes :

La première, c'est que les établissements de mainmorte, à la seule exception des communautés d'habitants, n'existent que par l'autorité du Souverain laïque, et que celui-ci peut les supprimer quand il lui plaît.

La seconde, c'est que les gens de mainmorte ne peuvent acquérir aucuns biens s'ils n'en ont, au préalable, obtenu la permission du Souverain (2).

La défense faite aux corporations d'acquérir sans l'octroi du Souverain ou sans lettres d'amortisation était inspirée par la raison d'État. « Les mainmortes », disait Wynants, « ne peuvent acquérir que par autorité souveraine; de telles grâces ne s'accordent « que très rarement; il ne serait que mieux « si cela ne s'accordait jamais. »

Cette prohibition était portée en faveur des droits seigneuriaux, dont la perception était arrêtée. Elle était réclamée généralement par les députés des villes, des franchises et du plat pays, dans l'intérêt de l'agriculture qui tombait en décadence par suite du développement immodéré de la mainmorte (3).

Dès le XIIIe siècle, Marguerite de Hainaut, comtesse de Flandre, et Guy de Dampierre, son fils, rendirent des ordonnances pour arrêter les progrès de l'amortissement des biens fonds (4).

L'article 13 des Additions à la Joyeuse Entrée du Brabant, du 26 avril 1515, défendit d'une façon absolue aux mainmortes étrangères d'acquérir des immeubles en Brabant. L'article 14 ne permettait aux établissements indigènes d'amortir des biens qu'à titre onéreux et moyennant l'octroi du Souverain. Il leur était absolument interdit d'acquérir par succession ou par acte de dernière volonté. Le consentement du Souverain était ici impuissant pour déroger au principe général.

Par son édit perpétuel, du 19 octobre 1520, Charles-Quint prit des mesures générales et communes au pays entier : il déclara absolument prohibées et nulles les transmissions de propriétés opérées par actes de dernière volonté, au profit des établissements de mainmorte, et il exigea le consentement du Prince et des chefs-villes pour les mutations entre-vifs au profit de ces mêmes établissements (5).

On éluda sans scrupule ces prohibitions par des acquisitions frauduleusement faites sous le couvert de personnes interposées.

En 1522, Marguerite d'Autriche fut consultée par Charles-Quint au sujet d'une demande du pape Adrien VI, tendant à obtenir un amortissement de rentes au quartier de Louvain, pour l'y employer à la fondation d'un collège : « Cette requête « d'amortissement », répondit la gouvernante des Pays Bas, « est bien grande, vu « les biens que les gens d'église ont au dit « quartier, comme ils ont partout ailleurs « en ces pays, que l'on estime à près de la « juste moitié du fonds et propriété de la « terre (6). »

(1) MOULART, *l'Église et l'État*, p. 515.

(2) MERLIN, *Répertoire de jurisp.*, v° *Mainmorte*, n° 1.

(3) Faider, conclusions prises devant la Cour de Bruxelles, le 14 août 1846, *Belgique jud.*, IV, 1388.

(4) MIRÆI, *op. diplom.*, p. 684.

(5) *Placards de Brabant*, vol. I, p. 80.

(6) HENNE, *Histoire de Charles-Quint*, VII, 232.

4. Marie-Thérèse essaya, à son tour, de mettre un frein au développement de la mainmorte, qui envahissait tout le pays.

L'édit qu'elle publia, à cet effet, le 15 septembre 1753, débute par des considérations qui prouvent l'étendue et la gravité du mal auquel elle voulait porter remède :

« Les lois fondamentales de quelques-unes « de nos provinces des Pays-Bas et les édits « des princes, nos prédécesseurs, ont interdit « et considéré comme nulles et sans effet, « non seulement les acquisitions que feraient « les gens de mainmorte des biens immeubles « et des rentes, qui, quoique rachetables, en « tiennent nature par hypothèque, rapport « ou autre affectation, mais aussi toutes « nouvelles érections des chapitres, couvents, « collèges, hôpitaux et maisons-dieu, béné- « fices, offices, églises, chapelles et fonda- « tions, confréries, corps ou communautés « ecclésiastiques ou laïques, sans le consen- « tement du Souverain.

« Quelque salutaires que soient ces lois, « fondées sur le bien commun de la société, « l'expérience ne fait que trop voir qu'on a « trouvé des moyens de toute espèce pour « en éluder l'exécution, tellement que les « gens de mainmorte ont su continuer de « parvenir à la jouissance de quantité de « biens immeubles, ou réputés tels, par des « achats, échanges, engagères, consolida- « tions de biens de servile condition, par « confiscation ou retrait des biens qui étaient « mouvants d'eux en fief, en cens, en « emphiteuse ou arrentement, par saisies, « dessaisissements ou immixion des biens « hypothéqués ou rapportés pour rentes, par « détention pour dettes, par fermes et au- « tres voies contraires aux dites lois et édits.

« Nous connaissons toute la faveur que « méritent des établissements qui n'ont pour « objet que le service de Dieu, l'instruction « des fidèles et le soulagement des pauvres; « et nous employons toujours volontiers nos « soins pour la conservation des possessions « légitimes de ceux qui ont été formés par « les motifs de l'utilité publique et confor- « mément aux lois. Mais en accordant notre « protection royale au maintien de ces pos- « sessions, l'intérêt et la voix commune de « nos fidèles sujets nous invitent à veiller « aussi à la conservation des familles et à « empêcher que, par des acquisitions con- « traires aux lois, une grande partie des « fonds et autres biens immeubles ou réputés « tels, ne soit soustraite au commerce. »

A ces causes l'impératrice ordonna et statua une série de points et articles, dont voici le résumé :

L'article 1er maintenait en vigueur l'édit de Charles-Quint du 19 octobre 1520.

L'article 2 défendait de fonder des abbayes, couvents, hôpitaux, corps ou communautés ecclésiastiques ou laïques, sans le consentement du Prince.

L'article 3 ordonnait à tous gens de mainmorte de former la liste des immeubles qu'ils possédaient sans lettre d'amortissement et de remettre ces listes entre les mains des procureurs et avocats fiscaux.

L'article 4 leur enjoignait de communiquer aux fiscaux la liste des biens immeubles non amortis qu'ils avaient aliénés.

L'article 5 leur enjoignait de vendre publiquement tous les biens immeubles non amortis qu'ils possédaient soit en nom, soit par personnes interposées.

L'article 6 leur défendait de prendre en ferme des biens immobiliers.

L'article 7 ordonnait à tous ceux qui détenaient des biens acquis par des gens de mainmorte, sous des noms empruntés, de révéler ces acquisitions aux fiscaux, et leur allouait une prime égale au tiers de la valeur des biens ainsi déclarés.

L'article 8 déclarait nulles les acquisitions que les gens de mainmorte pourraient tenter de faire à l'avenir et en prononçait la confiscation.

L'article 9 ordonnait aux couvents, collèges ou mainmortes qui avaient obtenu des octrois ou permissions générales d'acquérir des biens immeubles à concurrence de certaine quantité, de remettre aux fiscaux la liste détaillée des biens qu'ils avaient réellement acquis.

L'article 10 permettait à tout particulier de dénoncer au fisc les acquisitions irrégulièrement faites par les mainsmortes, et promettait aux dénonciateurs le tiers de la valeur des biens qui seraient confisqués par suite de ces avertissements.

L'article 11 déclarait qu'aucun laps de temps n'avait pu ou ne pourrait engendrer la prescription contre la nullité des acquisitions de biens immeubles, faites ou à faire par les mainmortes.

L'article 12 permettait aux mainmortes d'acquérir des rentes hypothéquées sur des biens immeubles.

L'article 13 leur défendait, néanmoins, de se faire constituer des rentes sur les biens qu'elles étaient obligées de remettre en mains vivantes.

L'article 14 défendait aux notaires et gens de loi de recevoir aucun acte contre la teneur des dispositions précédentes.

L'article 15 imposait à toute personne qui aliénait ou acquérait un immeuble le devoir d'affirmer sous la foi du serment que le transport n'avait pas lieu au profit d'une mainmorte.

L'article 16 menaçait de la peine du parjure ceux qui auraient prêté leur nom aux gens de mainmorte pour acquérir des biens immeubles et qui se seraient oubliés jusqu'au point de faire le serment prescrit à l'article précédent.

L'article 17 portait que les dons ou legs d'argent ou d'effets mobiliers, en faveur des gens de mainmorte ou des membres des communautés religieuses, ne pourraient être faits que moyennant l'octroi du Souverain, s'ils excédaient la somme de 1,000 florins.

D'après l'article 18 il n'était pas nécessaire d'obtenir un octroi pour les dispositions d'argent ou d'effets mobiliers en faveur des établissements de bienfaisance ou d'instruction publique.

L'article 19, enfin, défendait d'aliéner ou d'hypothéquer, sans l'octroi du Prince, les biens qui avaient été régulièrement amortis au profit des églises et des fondations charitables.

L'édit du 15 septembre 1753 s'appliquait, dans sa généralité, aux communautés et autres corps laïques, aussi bien qu'aux communautés religieuses.

C'est ce qui fut décidé expressément par un décret en date du 25 juin 1754.

5. Les édits que nous venons d'analyser sont l'expression de notre droit public traditionnel.

Les principes qu'ils énoncent sont consacrés, implicitement ou explicitement, par toutes les lois organiques des établissements publics.

L'article 20 de la Constitution de 1831, qui reconnaît le droit d'association, leur a donné une confirmation nouvelle, en refusant le bénéfice de la personnification civile aux associations formées sans le concours de l'État. Voy. l'article ASSOCIATION, n°s 8 et 9.

CHAPITRE III.

CRÉATION ET SUPPRESSION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

6. Fonder un établissement public, c'est créer un être nouveau et le doter d'un patrimoine grevé d'une affectation spéciale et perpétuelle.

Un pareil pouvoir n'appartient pas aux individus. Ils sont libres, sans doute, de régler, de leur vivant, l'emploi de leurs revenus, de fonder des œuvres passagères et périssables comme eux-mêmes. Mais ils n'ont pas le pouvoir d'imposer aux générations futures l'exécution perpétuelle de leurs volontés ou de leurs caprices. Un droit aussi étendu excède la notion de la propriété.

« Le droit de fonder un établissement de « charité dérive du droit public. Il ne peut « appartenir qu'à la puissance souveraine (1). »

Le législateur a seul, aujourd'hui, la puissance de créer des personnes fictives et d'introduire ainsi, dans l'organisme social, des membres nouveaux, qui sont investis de la capacité perpétuelle d'acquérir et de posséder (Bruxelles, 27 juillet 1882, *Pasic.*, 1883, II, 51).

Cette reconnaissance est quelquefois expresse.

Elle est tacite quand la loi attribue à un service d'utilité publique une dotation spéciale et le pourvoit d'une administration distincte, qui lui sert d'organe et qui la représente vis-à-vis des autres personnes.

7. Les communes, qui sont les éléments constitutifs de l'État, ont une capacité civile illimitée.

Les communes, a dit la Cour de cassation, indépendamment de leur qualité de corps administratifs, constituent de vér tables personnes civiles, soumises aux lois générales, et jouissent de tous les droits qui ne leur sont pas spécialement interdits ou qui ne sont pas incompatibles avec les lois particulières de leur organisation (Cass., 30 décembre 1841, *Pasic.*, 1842, I, 25).

Les autres corps ou communautés n'ont qu'une capacité civile limitée, parce que leur existence est purement contingente. Le législateur a le droit de leur conférer ou de leur retirer, quand il le trouve convena-

(1) Exposé des motifs de la loi du 3 juin 1859.

ble, le bénéfice de la personnalité civile. Il s'ensuit, par une conséquence nécessaire, que l'étendue de leur capacité juridique est définie et bornée par les lois qui les instituent.

Cette capacité n'est pas aussi étendue que celle des personnes privées. Les personnes morales ne jouissent que d'une capacité restreinte, déterminée par la nature du but en vue duquel elles sont instituées (Conseil d'État de France, 13 avril 1881, D. P., 1882, III, 22).

Ces personnes fictives ne peuvent acquérir et amortir des biens immobiliers et des capitaux mobiliers que moyennant l'autorisation du Gouvernement.

Cette règle est commune à tous les établissements d'utilité publique.

Elle est expressément énoncée dans un grand nombre de lois spéciales, et le Code civil l'a consacrée en termes généraux, par ses articles 910 et 937.

8. Il n'est pas possible, en droit, d'attribuer au patrimoine d'une corporation la même inviolabilité qu'à un patrimoine privé. Les titres de possession diffèrent profondément : la propriété des particuliers est garantie par le droit naturel et par le droit civil; la possession des établissements publics relève exclusivement du droit public et administratif (1).

Les personnes physiques vivent d'une vie propre et indépendante. Le bienfait de l'existence ne leur est pas octroyé par l'État. Les biens qu'elles acquièrent par leur travail et qui servent à leur subsistance, ne peuvent leur être enlevés que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité.

Tout autre est la condition des personnes fictives qu'on appelle établissements publics. Elles ne sont qu'une abstraction, une conception de la loi, qui peut les faire comme il lui plaît et qui, après les avoir faites, peut les modifier à son gré.

« La propriété des individus est établie « sur un principe général qui paraît aussi « ancien que la société même. Mais les corps « sont des instruments fabriqués par le lé- « gislateur pour un dessein spécial, qui doi- « vent être conservés tant qu'ils sont utiles, « améliorés quand ils deviennent mauvais, « et rejetés quand ils sont inutiles et nuisi- « sibles (2). »

Les personnes fictives ne sont pas véritablement propriétaires des biens qu'elles détiennent en vue d'une affectation déterminée par la loi, car celui-là seul est propriétaire qui peut user, jouir et disposer à son gré.

Déjà au XIIIe siècle, saint Louis, roi de France, affirmait que « le trésor des églises « appartient au roi, qui est libre d'en dispo- « ser (3) ».

Louis XIV, dans les instructions qu'il donnait, en 1696, au dauphin, revendiquait également le droit de disposer des biens de l'Église « sous la condition, dont nous ne de- « vons compte qu'à Dieu, d'en faire toujours « un usage conforme aux vrais intérêts de la « religion et du pays, pour le bien général « de l'État (4). »

La Constitution du 3 septembre 1791 n'a pas dit autre chose, en disposant que « les « biens destinés à des services d'utilité pu- « blique appartiennent à la Nation et sont, « dans tous les temps, à sa disposition ».

La propriété de ces biens réside dans la Nation, qui les régit, soit directement par des administrateurs nommés par elle, soit par l'intermédiaire d'établissements publics qui en perçoivent les revenus à des fins déterminées (5).

Ces administrateurs délégués n'ont qu'un simple droit de gestion dans l'intérêt du service public institué par la Nation, et il appartient à la loi de changer ou de modifier la destination de ces sortes de biens (6).

C'est l'idée que Talleyrand, évêque d'Autun, a développée dans la séance de l'Assemblée nationale du 11 octobre 1789 :

« Je ne crois pas », disait-il, « qu'il soit « nécessaire de discuter longuement la « question des propriétés ecclésiastiques.

« Ce qui me paraît sûr, c'est que le clergé « n'est pas propriétaire à l'instar des autres

(1) Conclusions de M. l'avocat général Mesdach de ter Kiele, *Pasic.*, 1886, I, 125.

(2) JAMES MACKINTOSH, *Vindiciæ gallicæ*, 3e édit., Paris, 1793, p. 83.

(3) DUVIVIER, *la Querelle des Dampierre et des d'Avesnes*, t. Ier, p. 157, note 2.

(4) DE CARNÉ, *de la Monarchie au* XVIIIe *siècle*, p. 93, cité dans la *Belgique jud.*, XLVII, 571.

(5) Mesdach de ter Kiele, avocat général, *Pasic.*, 1886, I, 124.

(6) Trib. de Verviers, 14 mars 1883, *Revue de l'admin.*, XXXV, 431.

« propriétaires, puisque les biens dont il « jouit (et dont il ne peut disposer) ont été « donnés, non pour l'intérêt des personnes, « mais pour le service des fonctions.

« Ce qu'il y a de sûr, c'est que la Nation, « à la décharge de qui ces biens ont été « donnés, jouissant d'un empire très étendu « sur tous les corps qui existent dans son « sein, si elle n'est point en droit de détruire « le corps entier du clergé, parce que ce « corps est essentiellement nécessaire au « culte de la religion, elle peut certainement « détruire des agrégations particulières de « ce corps, si elle les juge nuisibles, ou sim- « plement inutiles, et que ce droit sur leur « existence entraîne nécessairement un droit « fort étendu sur la disposition de leurs « biens.

« Ce qui est non moins sûr, c'est que la « Nation, par cela seul qu'elle est protec- « trice des volontés des fondateurs, peut et « doit même supprimer les bénéfices qui « sont devenus sans fonctions; que, par une « suite de ce principe, elle est en droit de « rendre aux ministres utiles et de faire « tourner au profit de l'intérêt public le « produit des biens de cette nature actuel- « lement vacants, et qu'elle peut destiner au « même usage tous ceux qui vaqueront dans « la suite.

« Jusque-là point de difficultés et rien même « qui ait droit de paraître trop extraordi- « naire, car on a vu, dans tous les temps, « des communautés religieuses éteintes, des « titres de bénéfices supprimés, des biens « ecclésiastiques rendus à leur véritable « destination et appliqués à des établisse- « ments publics; et, sans doute, l'Assemblée « nationale réunit l'autorité nécessaire pour « décréter de semblables opérations si le « bien de l'État les demande. »

9. Le législateur, à qui seul appartient le droit de créer des personnes fictives quand l'intérêt social l'exige, demeure, en tout temps, maître de modifier leur organisation et leurs attributions, et même de les supprimer entièrement.

« Les gouvernements dans l'ordre civil », disait Boucher d'Argis, « et l'Église dans « l'ordre de la religion ont le droit incon- « testable de disposer des fondations an- « ciennes, d'en diriger les fonds à de nou- « veaux objets, ou mieux encore de les « supprimer tout à fait. L'utilité publique « est la loi suprême et ne doit être balancée « ni par un respect superstitieux pour ce « qu'on appelle l'intention des fondateurs, « comme si des particuliers ignorants et bor- « nés avaient eu le droit d'enchaîner à leurs « volontés capricieuses les générations qui « n'étaient point encore, ni par la crainte de « blesser les droits prétendus de certains « corps, comme si les corps particuliers « avaient quelques droits vis-à-vis de l'État.

« Les citoyens ont des droits, et des droits « sacrés pour le corps même de la société; « ils existent indépendamment d'elle, ils en « sont les éléments nécessaires, et ils n'y « entrent que pour se mettre, avec tous leurs « droits, sous la protection de ces mêmes lois « auxquelles ils sacrifient leur liberté. Mais « les corps particuliers n'existent point par « eux-mêmes, ni pour eux; ils ont été formés « pour la société, et ils doivent cesser d'être « au moment qu'ils cessent d'être utiles. « Concluons qu'aucun ouvrage des hommes « n'est fait pour l'immortalité. Puisque les « fondations toujours multipliées par la « vanité absorberont à la longue tous les « fonds et toutes les propriétés particulières, « il faut bien qu'on puisse à la fin les dé- « truire. Si tous les hommes qui ont vécu « avaient eu un tombeau, il aurait bien fallu, « pour trouver des terres à cultiver, renver- « ser ces monuments stériles, et remuer les « cendres des morts pour nourrir les vi- « vants (1). »

Quand l'État supprime les agences qu'il s'était substituées et qui régissaient certains biens en son nom et pour son compte, il recouvre la pleine disposition de ces biens en vertu du domaine éminent qu'il a toujours conservé. Il en recouvre la libre disposition, sans qu'il s'opère ni mutation ni transmission de propriété.

Voici comment s'exprimait à cet égard M. le procureur général Mesdach de ter Kiele :

« Dans le domaine politique, c'est-à-dire « en tout ce qui concerne le gouvernement « de la société publique, la loi divine est « destituée de tout effet, les canons d'aucune « Église ne sont lois de l'État; il n'y a pas de « personne civile de droit divin, souveraine « et indépendante; la Nation ne reconnaît

(1) *Encyclopédie*, v° *Fondations*, p. 570. n° 6; Étude sur les biens ecclésiastiques, *Belgique jud.*, XLVII, 627.

« d'autres pouvoirs que ceux qui émanent « d'elle ; les êtres moraux n'existent que « par sa volonté ; à elle seule il appartient « de les instituer et de les interdire ; ce « qu'elle a fait un jour, elle peut le défaire « en tout temps ; ce qu'elle a voulu, elle peut « cesser de le vouloir ; les établissements pu- « blics, sans exception, ne sont institués que « dans des vues d'utilité générale ; du mo- « ment où il est reconnu que cet intérêt « n'existe plus, tout vient à disparaître, éta- « blissement, administration, et jusqu'à la « dotation même ; il rentre dans le néant « d'où la volonté nationale l'avait temporai- « rement tiré. En agissant de cette manière, « la Nation ne porte atteinte à aucune « liberté de droit naturel ; les biens dont ces « établissements n'ont jamais eu qu'une « jouissance précaire, n'ont pas cessé, depuis « leur origine, d'appartenir à la Nation, à « laquelle ils font inévitablement retour, « sitôt que l'affectation spéciale qui les gre- « vait prend fin ; il est dans la nature de « l'intérêt public de conserver toujours sa « liberté (1). »

M. Orts n'est pas moins explicite : « S'agit- « il de personnes civiles auxquelles la loi « qui les a créées juge à propos de retirer « l'existence, aucune difficulté. Le législa- « teur, en confisquant le corps, confisque « toujours les biens, et l'histoire nous ap- « prend que nul souverain, peuple ou roi, « n'a jamais négligé de faire mentir l'excla- « mation du poète : Ah ! peut-on hériter de « ceux qu'on assassine !

« Les papes et les rois ont parfaitement « disposé en commun de l'héritage des tem- « pliers. On sait ce que fit Henri VIII d'An- « gleterre du patrimoine de l'Église catho- « lique. Joseph II dotait sa caisse de religion « avec l'avoir des couvents qu'il supprimait « comme inutiles. La Révolution française « nationalisa les biens du clergé et des cor- « porations (2). »

10. Ces principes ont été professés de tout temps par les jurisconsultes les plus éminents.

Coloma, dans son traité *Des droits royaux*, s'exprime comme suit en parlant des biens *des villes et de toute autre moindre communauté :*

« Ces biens sont sous la protection, direc- « tion et commandement ou ordre du Sou- « verain, tant que la communauté subsiste. « D'où résulte, même suivant les principes « du droit romain, que ces biens apparten- « nent en pleine propriété au Souverain « après que la communauté est dissoute soit « par son ordre ou autrement. « Si collegium « dissolutum fuerit autoritate Summi Pon- « tificis vel alterius Principis habentis in id « autoritatem, bona per collegium possessa « vacant et ad fiscum ut vacantia pertinent, « prout in terminis docet Peregrinus, *de « jure fisci*, lib. 3, tit. 12, nº 6, post Afflictum « et Bartolum ad L. final., Dig., *de Collegiis « et corpor. illic.* (3). »

Achille de Harlay est tout aussi explicite que Coloma :

« Le clergé, en France », dit-il dans ses *Mémoires*, « n'a point de souveraine autorité « temporelle. Pour le temporel, il ne dépend « pas moins du roi que le corps des nobles « ou le tiers état. Suivant les lois de ce gou- « vernement, c'est une suite que le temporel « donné à l'Église dépend de l'État, comme « il en dépendait auparavant. La souveraine « autorité temporelle, en consentant que ce « bien soit consacré à des œuvres de pitié, « en a changé l'usage ; mais elle ne s'est pas « dépouillée du pouvoir souverain qu'elle « avait sur ce temporel, et, par conséquent, « elle peut en disposer suivant que le bien « public le requiert, de la même manière « qu'elle le pouvait avant que l'administra- « tion en fût confiée aux ecclésiastiques (4). »

Dans la discussion qui a précédé, à l'Assemblée constituante, le vote sur la nationalisation des biens ecclésiastiques, Thouret a résumé, dans les termes suivants, la théorie que les légistes royaux ont toujours professée au sujet de la question qui nous occupe :

« Il faut », disait-il, « distinguer entre les « personnes, les particuliers ou individus « réels, et les corps qui forment dans l'État « des personnes morales et fictives.

« Les individus et les corps diffèrent « essentiellement par la nature de leurs « droits et l'étendue de l'autorité que la loi « peut exercer sur ces droits.

« Les individus, existant indépendamment

(1) Mercuriale du 1er octobre 1839.

(2) Orts, *de l'Incapacité des Congrégations non autorisées.*

(3) Coloma, *des Droits royaux, traité annexé au recueil des arrêts du Grand Conseil de Malines*, t. II, p. 176.

(4) Voy. la *Pasicrisie*, 1886, I, p. 126, en note.

« de la loi et antérieurement à elle, ont des « droits résultant de leur nature et de leurs « facultés propres, droits que la loi n'a pas « créés, mais qu'elle a seulement reconnus, « qu'elle protège et qu'elle ne peut pas plus « détruire que les individus eux-mêmes. Tel « est le droit de propriété relativement aux « particuliers.

« Les corps, au contraire, n'existent que « par la loi ; par cette raison, elle a sur tout « ce qui les concerne, et jusque sur leur « existence même, une autorité illimitée. « Les corps n'ont aucun droit réel par leur « nature, puisqu'ils n'ont même pas de na- « ture propre. Ils ne sont qu'une fiction, une « conception abstraite de la loi, qui peut « les faire comme il lui plaît, et qui, après « les avoir faits, peut les modifier à son « gré.

« Ainsi la loi, après avoir créé les corps, « peut les supprimer, et il y en a cent exem- « ples.

« Ainsi la loi a pu communiquer aux corps « la jouissance de tous les effets civils, mais « elle peut examiner s'il est bon qu'ils con- « servent cette jouissance.

« Ainsi la loi, qui a pu leur permettre de « posséder des biens, peut ensuite le leur « défendre.

« Le droit qu'a l'État de porter une pareille « décision sur tous les corps qu'il a admis « dans son sein, n'est pas douteux, parce « qu'il a dans tous les temps et sous tous les « rapports une puissance absolue, non seu- « lement sur leur mode d'exister, mais en- « core sur leur existence même. La même « raison qui fait que la suppression d'un « corps n'est pas un homicide, fait que la « révocation de la faculté accordée aux corps « de posséder des fonds de terre ne sera plus « une spoliation (1). »

11. On doit donc admettre que la Nation est propriétaire de tous les biens affectés à des services d'utilité publique et qu'elle peut toujours en changer la destination.

Ce n'est pas qu'il faille approuver toutes les applications que ce droit a reçues. L'exercice en a été souvent intempestif et empreint de violence. Mais le droit n'en reste pas moins incontestable (2).

Des désaffectations de ce genre ont eu lieu à la suite de toutes les grandes révolutions politiques ou religieuses.

En 382, l'empereur Gratien confisqua les biens des temples païens.

La constitution de Gratien est rappelée dans une loi émanée d'Honorius et Théodose et datée de l'an 415 (3).

Théodose employa résolument la violence pour détruire le paganisme. En 387, on commença à démolir systématiquement les anciens sanctuaires en Syrie et en Égypte. En 399, le Sérapéum d'Alexandrie fut ruiné de fond en comble. Les statues des Dieux furent fondues dans toute l'Égypte et le métal en fut employé au profit des églises chrétiennes.

En 391, les empereurs Gratien, Valentinien et Théodose défendirent d'entrer dans les temples païens et d'y offrir des sacrifices (Cod. Théod., lib. XVI, tit. X, lex 11).

La défense de célébrer des sacrifices fut réitérée en 392, sous les peines les plus sévères (*ibid.*, lex 12).

En 408, les biens qui avaient appartenu aux anciens temples furent sécularisés en vertu d'une constitution émanée des empereurs Arcadius et Honorius. Les revenus des temples (*templorum annonæ*) furent affectés aux dépenses de l'armée (*expensis devotissimorum militum*). Quant aux temples eux-mêmes, ils furent affectés à des usages publics (*ad usum publicum*) (4).

L'exemple était ainsi donné aux sécularisations et aux incamérations futures.

— Quand Clément V eut supprimé l'Ordre des Templiers (1312), leurs biens furent attribués en France aux Hospitaliers de Saint-Jean de Jérusalem (arrêt du Parlement de Paris, du mois d'août 1213). Ceux de ces biens qui étaient situés en Angleterre furent appréhendés par le roi Édouard (5).

— En 1525, Albert de Brandebourg sécularisa les biens des chevaliers de l'Ordre Teutonique et s'en attribua la disposition.

Quelques années plus tard, les autres princes protestants de l'Allemagne obtinrent

(1) Procès-verbaux de l'Assemblée nationale, VI, n° 106; Merlin s'exprime dans le même sens dans son *Répertoire de jurisprudence*, au mot *Propriété*.

(2) De Paepe, *Belgique jud.*, 1870, p. 434.

(3) *Omnia loca quæ sacris error veterum deputavit, secundum divi Gratiani constituta nostræ rei jubemus sociari* (Cod. Theod., lib. XVI, tit. X, lex 20, § 1er).

(4) Code Théodosien, liv. XVI, tit. X, loi 19.

(5) Mesdach de ter Kiele, *Mercuriale* du 1er octobre 1888, p. 17.

de Charles-Quint, outre la liberté de conscience, le droit de rester en possession des biens ecclésiastiques dont ils s'étaient emparés : « Tous les couvents ou autres « fondations sécularisés par les protes- « tants sont à jamais enlevés à l'Église « catholique » (Paix d'Augsbourg, de 1555, art. 2).

— L'Angleterre a également, à l'époque de la Réformation, vendu les biens ecclésiastiques, et le produit de cette vente a servi à gratifier les lords de la Chambre haute et les chevaliers des comtés. Telle est l'origine des grandes fortunes de l'aristocratie anglaise.

Voici dans quels termes sir James Mackintosh apprécie ces confiscations dans ses *Vindiciæ gallicæ*, page 82 : « Quand les Iles- « Britanniques, la république de Hollande, « les États de Germanie et de Scandinavie « réformèrent leurs établissements ecclé- « siastiques, le hurlement de sacrilège fut la « seule armure avec laquelle le clergé tenta « de protéger sa prétendue propriété. Le « siècle était trop barbare et trop illettré « pour des discussions abstraites de juris- « prudence. Il semble, néanmoins, que la « clameur de sacrilège tomba de bonne « heure dans un souverain mépris. Le traité « de Westphalie sécularisa plusieurs des « plus opulents bénéfices d'Allemagne, sous « la médiation et la garantie des premières « puissances catholiques de l'Europe. Dans « notre propre île, lors de l'abolition de « l'épiscopat en Écosse, au temps de la révo- « lution, les revenus de l'Église revinrent « paisiblement au souverain, qui en appro- « pria une partie au soutien du nouvel éta- « blissement.

« Lorsque, dans des temps moins reculés, « les jésuites furent supprimés dans la plu- « part des monarchies catholiques, les « biens de ce corps formidable et opulent « furent partout saisis par le souverain. « Dans tous ces exemples mémorables on ne « trouve aucune trace de la prétendue pro- « priété du clergé. »

— C'est également au nom du principe de la domanialité des biens affectés à des services publics que Louis XIV réunit au domaine de la Couronne les biens des Consistoires protestants, « pour être, les dits biens, « employés au rétablissement des églises, « fondation des hôpitaux et toutes autres « destinations utiles et nécessaires pour « l'avantage des nouveaux convertis et le « bien de la religion (1) ».

— Par une bulle en date du 21 juillet 1773, Clément XIV supprima l'Ordre des Jésuites dans toute la chrétienté.

La puissance séculière se mit immédiatement en possession de leur patrimoine. Dès le 20 septembre, les commissaires de Marie-Thérèse se rendirent dans les trente et un collèges que la Compagnie dirigeait dans les Pays-Bas et mirent sous scellé les archives, la correspondance, les bibliothèques, l'argenterie, etc.

Le 19 mars 1777, le Gouvernement impérial ordonna la vente des biens qui avaient appartenu aux Jésuites. Le fisc en retira 12 millions de florins (2).

— Par un placard en date du 17 mars 1783 Joseph II supprima dans les Pays-Bas autrichiens cent soixante-deux couvents, abbayes et prieurés, qualifiés d'inutiles dans l'acte, et tout l'avoir des établissements supprimés fut dévolu à l'État (3).

— La France a suivi ces exemples en 1789.

Les biens immenses que l'Église avaient amassés et amortis pendant une suite de siècles ont été nationalisés par le décret du 2 novembre 1789, qui porte :

« L'Assemblée nationale décrète que tous « les biens ecclésiastiques sont à la disposi- « tion de la Nation, à la charge de pourvoir, « d'une manière convenable, aux frais du « culte, à l'entretien de ses ministres et au « soulagement des pauvres ».

La Constitution du 3 septembre 1791 a confirmé le principe énoncé dans ce décret en disposant que : « Les biens destinés aux « dépenses du culte et à tous les services « d'utilité publique appartiennent à la « Nation et sont dans tous les temps à sa « disposition. »

En fait, les biens ecclésiastiques ont été nationalisés en Belgique.

La Nation a disposé de ces biens de trois manières principales : les uns ont été vendus (4) pour subvenir aux besoins du trésor;

(1) Ordonnance de janvier 1688, Isambert, *Anciennes lois françaises*, XX, 54.

(2) Faider, *Revue belge*, t. II, p. 111; Mesdach de ter Kiele, *Mercuriale* du 1er octobre 1888, p. 20.

(3) Voy. une notice de M. Piot, insérée au *Moniteur*, 1877, p. 1783.

(4) Ces aliénations ont été ratifiées par l'autorité ecclésiastique elle-même. Le Concordat du 26 messidor an IX,

d'autres ont été affectés directement à des usages publics; d'autres, enfin, ont été rendus à leur ancienne destination.

— Toutes les fois que l'État supprime des communautés ou leur retire la personnalité civile, les biens de ces communautés font retour au Domaine public. Parmi les nombreuses applications que ce principe a reçues jusque dans les temps les plus récents, nous citerons les suivantes :

I. Le Corps équestre du Brabant avait institué une caisse, en vue de pourvoir à ses frais d'administration, au moyen de certaines sommes versées par les membres du corps à titre de droits d'administration et d'amendes.

En 1823 et en 1829, ces fonds avaient été employés à l'achat de quatre actions de la Société Générale pour favoriser l'industrie nationale, et l'on avait inscrit ces quatre actions sur les registres de la Société au nom du Corps équestre du Brabant.

En 1842, le Domaine les revendiqua comme objets vacants et sans maître, en se fondant sur ce que l'Ordre équestre avait cessé d'exister comme communauté, et sa demande fut accueillie par le tribunal de Bruxelles (1).

II. Le décret du 9 avril 1811 avait concédé en toute propriété aux départements, arrondissements et communes, les bâtiments et édifices alors occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique.

Sous le gouvernement des Pays-Bas, les arrondissements sont devenus de simples circonscriptions administratives, dénuées de la personnalité civile et politique. Aussi les biens qui leur avaient été attribués en vertu du décret de 1811 sont-ils rentrés par voie de déshérence dans le domaine de l'État.

III. En cas de dissolution d'une société mutualiste, le montant des dons ou des legs faits à la société doit être remis au Gouvernement, pour être affecté à un but de mutualité analogue à celui que cette société poursuivait (loi du 23 juin 1894, art. 29).

IV. Le Gouvernement s'est réservé le droit de retirer l'approbation qu'il a donnée aux statuts de la Société la Croix-Rouge de Belgique, et, le cas échéant, l'actif de l'Association en fonds, matériel et immeubles doit, après extinction du passif, être remis intégralement au ministre de la guerre, pour être employé dans l'intérêt de l'armée, et, spécialement, des soldats blessés (arr. roy. du 22 janvier 1892, art. 19).

12. La Constitution de 1791 et les décrets de l'Assemblée nationale ont réuni au Domaine tous les biens qui appartenaient aux corps et corporations supprimés.

La mainmise nationale s'est étendue non seulement sur les biens qui avaient été concédés aux corporations par l'État, mais encore sur les biens qui provenaient de dons et de legs particuliers.

La grave question de savoir si cette espèce de confiscation est légitime a donné lieu à une controverse des plus opiniâtres.

On dit, à l'appui de la négative, que la civilisation actuelle est l'œuvre des efforts accumulés de toutes les générations précédentes. Chacun de nos ancêtres y a laissé son empreinte, si légère qu'elle soit. La société se compose des générations mortes, comme des générations vivantes, et la volonté des morts doit être respectée aussi bien que celle des vivants.

A ces considérations philosophiques Boucher d'Argis répondait que des particuliers ignorants et bornés n'ont pas le droit d'enchaîner à jamais à leurs volontés capricieuses les générations qui n'existent pas encore, et, pour rendre cette idée plus saisissante, il ajoutait, dans un style imagé, « que si tous « les hommes qui ont vécu avaient eu un « tombeau et qu'il ne restât plus de terres « pour cultiver, il faudrait bien détruire ces « monuments inutiles et secouer la cendre « des morts pour nourrir les vivants. »

C'est à des arguments plus juridiques qu'il faut demander une solution rationnelle.

Les corporations, les communautés, les établissements publics n'existent que par la volonté du législateur. La loi, qui les a faits et qui les a dotés de la capacité civile, peut les défaire ou les modifier quand ils sont devenus dangereux ou inutiles.

Ces corps sont des agences que la Nation

---

article 13, dispose ce qui suit : « Sa Sainteté, pour le bien « de la paix et l'heureux rétablissement de la religion catholique, déclare que ni elle, ni ses successeurs, ne troubleront « en aucune manière les acquéreurs des biens ecclésiastiques « aliénés, et qu'en conséquence la propriété de ces mêmes « biens, les droits et revenus y attachés, demeureront in« commutables entre leurs mains ou celles de leurs ayants « cause. »

(1) Jugement du 30 mars 1844, *Belgique jud.*, 1844, p. 740. Voy. aussi un jugement du tribunal de Liége, du 3 décembre 1843, *Belgique jud.*, 1844, p. 74.

s'est substituées pour réaliser certains buts d'utilité publique et qui lui sont entièrement subordonnés.

La propriété des biens qui leur ont été concédés a le même caractère que les corps eux-mêmes. Elle est artificielle. En réalité, la propriété de ces biens réside dans la Nation, qui les régit par leur intermédiaire.

Les donateurs et les testateurs savaient que les biens dont ils gratifiaient les établissements d'utilité publique entraient dans le domaine de la Nation, pour être administrés suivant les règles que celle-ci jugeait convenir. Ils ont dû prévoir que l'affectation spéciale dont ils avaient grevé leurs libéralités ne serait pas éternellement respectée et qu'elle subirait, avec le temps, les mêmes vicissitudes que toutes les institutions humaines.

Si l'on se place à un point de vue purement subjectif, on aboutit aux mêmes conclusions. Tout propriétaire a le droit d'user et de jouir de son bien sa vie durant, mais son droit de propriété expire et finit avec lui. « Aucun homme », dit Portalis, « n'a, par « un droit naturel et inné, le pouvoir de « commander après sa mort et de se survivre « à lui-même par un testament (1). »

La faculté de tester est donc un pur bienfait de la loi, et cette faculté ne s'exerce que dans la mesure déterminée par la loi.

Or, la loi autorise la transmission de la propriété des biens par dispositions testamentaires (Code civ., art. 711).

Mais ce droit de transmission n'implique pas nécessairement la faculté de grever les biens que l'on possède d'une affectation perpétuelle au profit d'un service d'utilité publique.

En faisant une disposition de ce genre, le fondateur n'agit plus seulement comme propriétaire; il se met au lieu et place de la Nation, il fait œuvre législative : car la Nation seule a le droit de constituer et d'organiser les services d'utilité publique.

Or, la Nation, en acceptant le concours des fondateurs, ne se dépouille pas du droit qu'elle a d'apprécier ce qu'exige l'utilité générale et de modifier, en tout temps, les établissements qu'elle a fondés ou autorisés. Ce droit dérive de la souveraineté, et il est inaliénable comme elle.

(1) Locré, t. Ier, p. 183, no 96.

Ces principes ont inspiré le législateur lorsqu'il a décrété que tous les biens destinés aux dépenses du culte et à tous services d'utilité publique appartiennent à la Nation et sont, dans tous les temps, à sa disposition (2), lorsqu'il a réorganisé le régime des fondations charitables (3) et le régime des fondations en faveur de l'enseignement public et au profit des boursiers (4).

CHAPITRE IV.

DONS ET LEGS EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

13. La législation nouvelle a sécularisé l'administration du temporel des cultes, de la bienfaisance publique et de l'enseignement, et en a fait des services publics ou civils qu'elle a mis à la charge de l'État.

A cet effet elle a institué pour le culte des églises cathédrales, paroissiales et succursales; pour le soulagement des pauvres, des hospices civils et des bureaux de bienfaisance; pour l'instruction publique, des écoles primaires, moyennes et supérieures.

La loi a pourvu chacun de ces établissements d'une administration dont elle a réglé elle-même la composition et les attributions, leur a accordé une dotation et leur a conféré la capacité de recevoir des dons et des legs, moyennant l'homologation du Gouvernement.

Tel est, dans son ensemble, le système qui a remplacé celui des lois féodales.

La loi ne pouvait, en organisant sur un pied nouveau les services du culte, de la bienfaisance et de l'enseignement, laisser aux particuliers la liberté de dénaturer cette organisation en créant à leur gré des établissements rivaux.

Fonder un établissement pieux ou charitable, c'est introduire dans la société un membre nouveau, c'est créer une personne fictive perpétuellement investie des capacités légales qui appartiennent aux autres membres de la société. Or, d'après la nature des choses, le droit de faire une semblable création ne peut appartenir qu'à la société elle-même, représentée par la puissance souveraine (5).

(2) Constitution du 3 septembre 1791, tit. Ier.
(3) Loi du 3 juin 1859.
(4) Loi du 19 décembre 1864.
(5) Voy. l'Exposé des motifs de la loi du 3 juin 1859.

Aussi le Code civil ne mentionne-t-il plus les fondations proprement dites. Il permet, il est vrai, aux particuliers de disposer de leurs biens par donation entre-vifs ou par testament, en faveur des établissements d'utilité publique; mais il ajoute que ces établissements doivent être légalement capables, que les dispositions faites en leur faveur doivent être autorisées par le Gouvernement, et que, si elles contiennent des conditions contraires aux lois, ces conditions sont réputées non écrites (Code civil, art. 893, 900, 902, 910 et 937).

Le droit de propriété n'implique donc plus le droit de créer, sous le nom de fondations, des corps moraux dotés de la personnalité civile, mais seulement le droit de concourir, en se conformant aux lois, par des libéralités, aux services d'utilité publique légalement organisés.

14. Les dispositions entre-vifs ou par testament au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'ont leur effet qu'autant qu'elles sont autorisées par un arrêté royal (Code civil, art. 910).

Tant que l'État n'a pas autorisé la libéralité, elle demeure sans effet.

Il ne faut pas conclure de là que les établissements publics sont, en principe, incapables de recevoir des donations ou des legs, et que leur capacité ne prend naissance et n'existe que dans la mesure fixée par chacune des autorisations spéciales que leur délivre le Gouvernement. L'article 910 du Code civil ne range pas les êtres moraux qu'il dénomme au nombre des personnes incapables de recevoir; il se borne à suspendre les effets d'une capacité qui existe en principe.

On décide, en conséquence, que lorsqu'un établissement public est autorisé à accepter un legs universel, et qu'il n'existe pas d'héritiers réservataires, l'autorisation rétroagit au jour du décès du testateur, et qu'elle confère au légataire, à partir de ce moment, la saisine des biens légués, ainsi que la jouissance des fruits (1).

L'autorisation gouvernementale est nécessaire parce que « tout ce qui est donné ou « fondé pour l'utilité publique l'est en faveur « de l'État, de la province ou de la commune, « qui sont toujours et naturellement capa- « bles, sauf l'acceptation par tel ou tel éta- « blissement auquel se rapporte l'objet de la « fondation ou de la libéralité (2) ».

Elle est nécessaire pour un second motif: c'est que les revenus des capitaux donnés ou légués sont désormais grevés d'une affectation *publique et perpétuelle*. Or, il ne dépend pas de la seule volonté d'un particulier d'organiser un service d'utilité publique ni de régler l'affectation que recevront pendant un avenir indéfini les biens qui lui appartiennent et dont la loi naturelle ne lui garantit que la jouissance viagère.

Toute libéralité au profit d'un établissement public exige donc le concours de deux volontés, celle du particulier qui se dépouille de son bien et celle de l'État, qui devient propriétaire de ce bien et qui l'affecte d'une manière permanente à un service d'utilité générale.

— L'intervention du Gouvernement dans cette matière, outre qu'elle est dictée par les principes les plus essentiels du droit public, se justifie par des considérations d'utilité.

Elle protège l'intérêt des familles contre le zèle irréfléchi des donateurs, lesquels sont enclins, surtout à l'heure de la mort, à frustrer leurs familles au profit d'œuvres pies ou charitables (3).

Elle prémunit les établissements publics eux-mêmes contre l'acceptation de libéralités onéreuses.

Elle empêche, enfin, qu'une trop grande quantité de biens ne sorte du commerce pour passer en mainmorte, ce qui ruine la nation et favorise le paupérisme.

15. De quelle autorité doit émaner cette autorisation ou cette approbation? Du Roi. Telle est la règle générale énoncée aux articles 910 et 937 du Code civil.

Toutefois l'approbation de la Députation provinciale est suffisante, sauf recours au

(1) Bruxelles, 29 novembre 1875, *Pasic.*, 1876, II, 75, et Liège, 26 juillet 1879, *Pasic.*, 1880, II, 225.

(2) *Répertoire de l'admin.*, v° *Fabriques*, p. 269.

(3) Citons, comme exemple, un arrêté royal qui a refusé à une fabrique d'église l'autorisation d'accepter une donation de 1,200 francs, par le motif que la position de fortune du disposant n'était pas suffisante pour assurer sa propre subsistance (*Recueil des circ. émanées du min. de la just.*, 1889, p. 220).

Roi, lorsque la valeur des donations ou legs n'excède pas 5,000 francs (loi comm., art. 76, n° 3; loi du 30 juin 1865, art. 2).

La compétence du Gouvernement est la règle en cette matière; la Députation provinciale n'a qu'une compétence exceptionnelle. Dans les cas douteux, le Roi doit intervenir.

Cette intervention est spécialement nécessaire lorsqu'une même personne fait par un même acte ou par des actes successifs des dispositions qui sont connexes entre elles. Dans cette hypothèse, la compétence se détermine en prenant pour base l'ensemble des libéralités connexes. Cette appréciation d'ensemble est nécessaire pour que l'autorité appelée à statuer puisse concilier, dans une juste mesure, l'intérêt public et l'intérêt des familles qui demandent la réduction des libéralités (1).

— Lorsque des libéralités s'adressent à des établissements publics qui ne rentrent pas dans l'énumération de la loi du 30 juin 1865, ou qui ont un caractère plus général, tels que les séminaires, les fabriques, cathédrales ou métropolitaines, les congrégations hospitalières, elles doivent être autorisées par le Gouvernement, conformément à la règle énoncée à l'article 937 du Code civil (2).

16. Les dons manuels doivent-ils être autorisés comme les autres?

Les fabriques d'église ont le droit d'accepter, sans autorisation spéciale, certains dons manuels, savoir : le produit des quêtes, l'argent trouvé dans les troncs, les oblations (décret du 30 décembre 1809, art. 36).

On admet généralement qu'une autorisation expresse n'est pas requise à l'égard des dons manuels qui ont le caractère d'aumônes, tels que les dons de houille offerts par des sociétés charbonnières à des bureaux de bienfaisance.

En est-il de même à l'égard des autres dons manuels? Voy. l'article Pouvoir communal, n° 18.

17. L'autorisation ou l'approbation peut n'être que partielle. Le Roi est investi du pouvoir de réduire les donations ou les legs excessifs (loi comm., art. 76, n° 3, *in fine*).

(1) Circulaire du 10 avril 1849, section II.
(2) Circulaire du 10 avril 1849, section II.

Quand le Gouvernement réduit un legs, l'excédent revient de droit aux parents successibles du testateur et doit être réparti entre eux suivant les règles tracées par le Code civil. L'autorité administrative commettrait un excès de pouvoir si elle attribuait cet excédent à des parents pauvres qui ne seraient pas les héritiers les plus proches du défunt (3).

Il n'appartient pas au Gouvernement de régler le sort des biens non recueillis par l'établissement avantagé. La dévolution s'opère en vertu de la loi. Ces biens restent dans la succession *ab intestat* et sont, par conséquent, grevés des droits de succession en conformité de la législation fiscale (4).

Quelquefois l'établissement avantagé s'entend amiablement avec ceux des héritiers qui ne sont pas favorisés de la fortune et s'engage à leur payer soit un capital, soit une rente viagère.

L'administration belge se borne, en pareil cas, à autoriser la libéralité, en visant, sans l'approuver ni la désapprouver, la clause transactionnelle que les intéressés portent à sa connaissance.

Parfois elle approuve ces clauses d'une façon expresse (5).

Parfois même le Gouvernement invite les héritiers riches à renoncer à leurs prétentions en faveur des parents pauvres, en les menaçant de valider le legs dans son entier s'ils ne souscrivent pas à cette renonciation (6).

Lorsqu'il s'agit de réduire une donation, le consentement du donateur est nécessaire. La donation est un contrat : si l'un des contractants offre une certaine somme et si l'acceptation de l'autre porte sur une somme inférieure, le contrat ne se parfait point. Il faut donc que le donateur consente à la réduction proposée par le Gouvernement.

18. Quant le Gouvernement, usant du pouvoir que lui confère l'article 76, n° 3, de

(3) Tielemans, *Répertoire de l'admin.*, VI, 404; circulaire de M. De Haussy, du 10 avril 1849, section VII, alinéa 5.
(4) Voy., sur cette question, une étude de M. Remy, substitut du procureur du Roi, *Revue de l'admin.*, XLI, 5.
(5) Citons, comme exemple, l'arrêté royal du 1er mai 1882, qui approuve formellement l'engagement pris par la commission des hospices de Liége d'attribuer à Jean Dallemagne une somme de 50,000 francs a prélever sur le montant du legs Beaujan (*Revue de l'admin.*, XL, 399).
(6) Cette pratique est-elle légale? Voy. la *Revue de l'admin.*, XL, 397.

la loi communale, réduit un legs universel fait en faveur d'un établissement public, de manière que le légataire ne reçoive qu'une quote-part de la succession ou un objet déterminé, la libéralité conserve-t-elle son caractère de legs universel ?

L'affirmative est généralement admise.

Le Gouvernement peut, dit-on, réduire les effets d'un legs; il est impuissant à transformer la volonté du testateur en modifiant la nature de ses dispositions. Donner à un legs universel le caractère d'un legs particulier, c'est défaire le testament, ou plutôt c'est faire un autre testament, et cela n'entre pas dans la compétence du Gouvernement. Du legs universel il peut retrancher telle ou telle portion de biens, mais tout ce qui n'est pas retranché va au légataire, en vertu du testament, au titre indiqué par le testateur (1).

La Cour d'appel de Bruxelles s'est rangée à cette opinion. Elle a jugé qu'il appartient au pouvoir royal d'accorder ou de refuser, en tout ou en partie, l'autorisation requise pour l'acceptation d'un legs qui s'adresse à un établissement public, mais qu'il ne peut substituer sa volonté à celle du testateur, en altérant le caractère des dispositions prises par celui-ci (2).

Si l'on admet que le testament constitue le seul titre de l'établissement gratifié, il est certain que cette argumentation est irréprochable. La vocation à l'universalité du patrimoine du testateur caractérise, en effet, le legs universel, et lorsque ce signe se rencontre dans le titre de l'établissement institué, celui-ci est véritablement un légataire universel, quel que soit l'émolument qu'il recueille en définitive.

Mais est-il bien certain que l'établissement avantagé puise exclusivement dans la volonté du testateur le droit d'acquérir le legs?

Le legs s'adresse, en réalité, au service d'utilité publique, qui a pour organe des administrateurs légaux agissant sous la surveillance du Gouvernement. Le testateur affecte sa fortune ou une partie de sa fortune à ce service d'utilité publique, et cette affectation ne peut se réaliser que si le Gouvernement y consent. Le titre de l'établissement avantagé n'est pas contenu uniquement dans le testament; il procède du concours de la volonté du testateur avec celle du Gouvernement. Qu'importe que la vocation testamentaire ait appelé ce successeur à recueillir l'universalité du patrimoine du défunt, si, faute de l'adhésion du Gouvernement, cette vocation est modifiée de telle façon qu'elle soit altérée dans son principe même?

Lors donc qu'un établissement public est institué légataire universel et que son legs est réduit par le Gouvernement, la vocation testamentaire se combine avec la décision royale. Si l'établissement institué est réduit à une quote-part de la succession, il est légataire à titre universel, et il doit demander la délivrance du legs aux héritiers du sang. S'il est réduit à une somme d'argent ou à une chose déterminée, il est légataire à titre particulier, et il est dispensé de contribuer aux dettes de la succession (3).

19. Les libéralités faites en faveur des établissements publics sont acceptées par les collèges qui administrent ces établissements.

L'acceptation des legs n'est autre chose que la demande en délivrance, d'après les règles tracées aux articles 1004 et suivants du Code civil.

L'acceptation des donations a lieu par acte authentique notifié au donateur. Elle peut aussi être constatée par une simple déclaration du donateur authentiquement certifiée au bas de l'acte portant acceptation (loi comm., art. 76, n° 3).

L'autorisation d'accepter ne se confond pas avec l'acceptation même.

Celle-ci est un acte de la vie civile, un élément du contrat de donation.

L'autorisation gouvernementale est un acte politique, un acte par lequel le Gouvernement lève l'obstacle qui s'opposait à l'acceptation.

L'établissement autorisé à accepter peut s'abstenir d'accepter, et, dans ce cas, le contrat de donation ne se parfait point.

Il en est de même si l'établissement autorisé n'a pas d'existence juridique. Son acceptation est inopérante. Il n'acquiert ni pour lui-même, ni pour le compte de l'État, car un non-être juridique ne saurait être le man-

(1) Van Berchem, *Belgique jud.*, XXXIV, 69-76.
(2) *Ibid.*

(3) Voy. la *Revue de l'admin.*, XXXVI, 213.

dataire de personne (cass., 17 novembre 1888, *Pasic.*, 1889, I, 34).

L'autorisation ou l'approbation doivent être sollicitées dans l'année qui suit l'acte de donation ou la déclaration des héritiers au fisc.

Toutefois, l'arrêté du 27 octobre 1825, qui a fixé ce délai, n'a pas prononcé de déchéance contre les établissements publics qui négligeraient de l'observer.

L'autorité appelée à statuer sur l'acceptation d'une libéralité peut donc relever le donataire de la déchéance qu'il a encourue, sans que les tiers soient recevables à contester la validité d'une autorisation donnée après l'expiration du temps prescrit (1).

20. Les droits de transcription et d'enregistrement sur les donations d'immeubles faites en faveur des pauvres et des hôpitaux sont modérés au taux fixe de 2 fr. 40 c. (lois du 7 pluviôse an XII, art. unique; du 5 juillet 1868, art. 5, § 1er, et du 28 juillet 1879, art. 1er, § 1er).

Il en est de même en ce qui concerne les donations d'immeubles en faveur des autres établissement publics (voy. le décret du 18 février 1809, art. 11, relatif aux congrégations hospitalières de femmes; le décret du 30 décembre 1809, art. 81, concernant les fabriques d'église ; le décret du 6 novembre 1813, art. 67, sur les séminaires).

Quant aux dispositions à cause de mort, elles sont passibles du droit proportionnel qui frappe les legs faits en faveur de personnes non parentes du testateur (2). Ce droit s'élève à 10 p. c. en principal et à 13,80 p. c. avec les centimes additionnels (lois du 27 décembre 1817, art, 17, et du 28 juillet 1879, art. 1er).

Un arrêté royal, en date du 27 mars 1825, avait statué qu'à l'avenir il serait imposé, comme condition, à toutes les autorisations d'accepter des biens donnés ou légués à des établissements de mainmorte, l'obligation de payer annuellement au Trésor 4 p. c. du revenu de ces biens.

Cet arrêté, qui créait un impôt sans le consentement des États généraux, était inconstitutionnel. On ne l'observe plus depuis 1830.

(1) Arrêté royal du 30 mars 1892, *Revue de l'admin.*, XXXIX, 219.

(2) Trib. de Gand, 7 novembre 1894, *Flandre judiciaire*, 1894, p. 616.

21. L'autorisation gouvernementale n'est qu'un acte de tutelle qui ne préjuge rien en ce qui concerne la capacité du donataire ou du légataire.

Si l'établissement auquel s'adresse la libéralité n'existe pas légalement ou n'est pas civilement capable d'acquérir, les tribunaux n'ont pas à tenir compte de l'arrêté d'autorisation.

C'est pourquoi le Gouvernement se borne ordinairement, lorsqu'il s'élève des doutes sur la capacité de l'établissement institué, à l'autoriser à accepter les droits qui *peuvent dériver* pour lui du testament du disposant. Il abandonne aux tribunaux le soin de vider les questions de capacité.

22. L'autorisation gouvernementale est nécessaire aux établissements publics pour renoncer à une libéralité, aussi bien que pour l'accepter, car la répudiation d'un don ou d'un legs équivaut à une aliénation (3).

23. L'article 910 du Code civil porte que les dispositions entre-vifs ou par testament, au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par un décret impérial (par un arrêté royal).

La conséquence de ce texte était que l'acceptation ne liait pas le donateur lorsqu'elle avait eu lieu avant d'être autorisée par le Gouvernement.

Il en résultait également que si le donateur venait à décéder avant l'octroi de l'autorisation, la donation était caduque.

L'article 910 du Code civil a été modifié, en ce qui concerne les dispositions entre-vifs par la loi du 30 juin 1865, portant que les libéralités faites par actes entre-vifs en faveur des communes et des établissements d'utilité publique seront toujours acceptées sous la réserve de l'approbation de l'autorité compétente, et que cette acceptation liera, sous la même réserve, le donateur, dès qu'elle lui aura été notifiée.

Le donataire peut donc accepter provisoirement la donation, avant d'y avoir été expressément autorisé, de telle sorte que si le donateur vient à décéder avant que l'acceptation soit devenue définitive par l'autorisation, la donation n'est pas caduque.

(3) Circulaire min. du 10 avril 1849, section VII.

C'est dans ce sens que M. Tesch, ministre de la justice, a expliqué la portée de l'article 47 de la loi du 19 décembre 1864, qui est rédigé identiquement dans les mêmes termes que l'article 2 de la loi du 30 juin 1865 (1).

Quant aux libéralités testamentaires, elles demeurent sous l'empire de l'article 910 du Code civil. L'acceptation ou la demande en délivrance des legs ne peut donc avoir lieu qu'après que le Gouvernement l'a autorisée, et les intérêts et fruits ne sont acquis à l'établissement avantagé qu'à dater de l'acceptation, sauf ce qui est statué aux articles 1005 et 1006 du Code civil en ce qui touche les legs universels.

24. Sont réputées non écrites les clauses qui ont pour objet de confier la saisine et la gestion d'une libéralité à un établissement public qui n'est pas qualifié à cet effet par la loi.

Les établissements publics sont, en effet, institués par la loi en vue d'une mission spéciale (2). Les services qui leur incombent sont déterminés par le titre de leur institution, et la répartition de ces services est d'ordre public.

Il n'appartient pas aux particuliers d'étendre ces services ou de les intervertir en les transférant d'un établissement à un autre, pas plus qu'il ne leur appartient de créer, en dehors des prévisions légales, des établissements doués de la personnalité civile (Bruxelles, 6 janvier 1875, *Pasic.*, 1875, II, 50).

L'incompétence de l'établissement indiqué par le testateur ne fait pas tomber le legs. Le testateur s'est dépouillé irrévocablement du bien légué en faveur de la Nation, dont la personnalité embrasse et contient tous les établissements publics. La libéralité est intrinsèquement valable, et le Gouvernement a le droit d'en confier l'exécution à l'organe désigné par la loi pour représenter le service avantagé.

La désignation de cet organe rentre dans les attributions exclusives du pouvoir administratif. Le droit de répartir les dotations affectées à des services publics est une prérogative gouvernementale dans laquelle les tribunaux ne peuvent s'immiscer à aucun titre (3).

Si le Gouvernement s'est trompé, si l'arrêté qui autorise l'acceptation du don ou du legs est illégal, en ce sens qu'il n'a pas respecté la spécialité des services, cette irrégularité administrative ne réfléchit pas sur la validité de la libéralité, qui a pour véritable bénéficiaire la Nation elle-même. Les héritiers du disposant sont sans qualité pour l'invoquer à leur profit personnel (cass., 1er avril 1886, *Pasic.*, 1886, I, 123).

Lorsque l'acceptation a eu lieu, les biens donnés ou légués demeurent affectés au service d'utilité publique que l'auteur de la libéralité a entendu gratifier, quand même l'établissement qui a fait l'acte d'acceptation serait incompétent pour gérer ces biens. L'erreur administrative commise par le Gouvernement est susceptible d'être réparée administrativement.

Supposez qu'une donation en faveur de l'instruction publique primaire ait été acceptée, en vertu d'une autorisation gouvernementale, par un séminaire. L'incompétence du séminaire n'existe qu'au point de vue administratif et n'empêche pas que la donation soit valable. Le Gouvernement peut donc, par application de la loi du 19 décembre 1864, article 49, remettre la gestion des biens donnés à l'administration compétente d'après cette loi. Les héritiers du donateur sont sans qualité pour revendiquer la fondation en se prévalant de ce qu'elle a été originairement rattachée à un établissement incompétent (cass., 1er avril 1886, *Pasic.*, 1886, I, 123-130).

— Nous venons de citer l'article 49 de la loi du 19 décembre 1864. Aux termes de cette disposition, la gestion des biens des fondations d'enseignement qui étaient à cette époque rattachées à des établissements incompétents, a dû, dans le délai d'un an au plus, être remise par des arrêtés royaux aux administrations compétentes d'après cette loi.

Le Gouvernement n'a pu effectuer des translations de ce genre que dans la mesure tracée par le texte qui lui conférait cette faculté exceptionnelle.

(1) Séance de la Chambre du 15 mai 1863. Voy. l'article POUVOIR COMMUNAL, nos 10 et suiv.

(2) Les établissements publics n'ont été investis de la personnalité civile qu'en vue de la mission spéciale qui leur a été confiée par les lois et règlements. Telle est la formule dont se sert habituellement le Conseil d'État français.

(3) Bruxelles, 6 janvier 1875, *Pasic.*, 1875, II, 50; Liège, 28 juillet 1887, *Revue de l'admin.*, XXXIV, 461.

Mais, en règle générale, il n'est pas permis au Gouvernement, lorsqu'il a autorisé un établissement public à accepter une donation ou un legs, de revenir ultérieurement sur sa décision, de rapporter l'arrêté royal primitif et de dépouiller l'établissement public de la libéralité qu'il a recueillie. Ce serait porter atteinte à des droits civils, à des droits acquis. La tutelle que le Gouvernement exerce à l'égard des établissements publics se résume en une série d'actes déterminés et s'épuise par l'accomplissement de chacun de ces actes. Il est loisible au Gouvernement de refuser à une commission d'hospice ou à tout autre établissement public l'autorisation d'accepter un legs; mais lorsqu'il a accordé l'autorisation, il ne lui est pas permis de la révoquer (1).

25. Nous citerons, à titre d'applications des principes qui viennent d'être exposés, quelques exemples empruntés à la jurisprudence administrative :

I. Un testateur avait légué une somme à la fabrique d'église, à charge de faire, chaque année, une distribution de pains aux pauvres.

Le Gouvernement a décidé que les fabriques d'église ne sauraient être autorisées à faire directement aux pauvres des distributions annuelles en nature ou en argent, mais que ces distributions doivent se faire par l'intermédiaire des bureaux de bienfaisance, seuls représentants légaux des pauvres. En conséquence, il a autorisé le bureau de bienfaisance à accepter le legs, sous réserve de la faculté, pour le dit bureau, de laisser faire les distributions, sous son contrôle, par le Conseil de fabrique ou son délégué (arr. roy. du 17 décembre 1852, inséré dans la *Pasinomie*).

II. Le legs dont les revenus sont affectés à l'entretien d'orphelines pauvres dans un établissement d'instruction doit échoir aux hospices, car il se rattache principalement, par son objet, au service de la bienfaisance publique (2).

III. Le legs affecté à l'entretien d'une femme aveugle dans un hospice particulier désigné par le testateur est valable et doit être accepté par la commission des hospices civils. L'hospice particulier ne pouvant être avantagé ni directement, ni indirectement par interposition de personne, la charge exprimée par le testateur est réputée non écrite (3).

IV. Le legs affecté à l'habillement des enfants pauvres admis à faire leur première communion doit être attribué, non à la fabrique d'église, mais au bureau de bienfaisance, lequel a seul la mission légale de représenter les pauvres (4).

V. Un legs fait en faveur d'un bureau de bienfaisance, pour la fondation d'une école destinée à l'éducation des filles, doit être accepté par la commune, celle-ci ayant seule qualité pour administrer l'enseignement primaire (5).

VI. Lorsqu'un legs a pour objet l'entretien d'une école gardienne ou d'une salle d'asile, ce legs est-il valable et, en cas d'affirmative, par qui doit-il être accepté?

La loi du 20 septembre 1884, article 2, charge les Conseils communaux de régler tout ce qui concerne l'établissement et l'organisation des écoles gardiennes.

Elle a ainsi constitué ces établissements de charité et d'éducation en service public et leur a implicitement reconnu la capacité de recevoir des dons et des legs.

La commune qui a fondé une école gardienne représente cet établissement et lui sert d'organe. Elle a seule qualité pour accepter les libéralités qui lui sont offertes, par la raison que les écoles gardiennes font partie du service de l'enseignement public communal (6).

Quant aux écoles gardiennes privées, elles n'ont ni existence civile ni représentants légaux : elles ne peuvent donc ni posséder, ni acquérir (7).

Les dons et les legs faits en faveur des crèches sont-ils valables? Voy. l'article INSTRUCTION PUBLIQUE, nº 21.

VII. Un legs fait un faveur d'une institution destinée à l'éducation des sourds-muets et des aveugles est censé fait à la commune

(1) Voy. une étude de M. Maurice Vauthier sur les *dons et legs*, dans la *Revue de l'admin.*, année 1895.

(2) Arrêté royal du 26 juin 1868, *Bulletin du min. de l'int.*

(3) Arrêté royal du 26 juillet 1866, *Bulletin du min. de l'int.*

(4) Arrêté royal du 8 novembre 1875, *Moniteur* du 12 novembre.

(5) Arrêté royal du 7 mai 1872, *Bulletin du min. de l'int.*

(6) Bruxelles, 6 janvier 1875, *Pasic.*, 1875, II, 50; arrêté royal du 19 novembre 1888, *Recueil des circ. du min. de la just.*, 1888, p. 511.

(7) Arrêté royal du 6 février 1875, *Moniteur* du 8 février.

et doit être accepté par elle, attendu que l'intruction des sourds-muets et des aveugles est une charge communale, aux termes de l'article 131, n° 17, de la loi communale (1).

Si le legs a pour objet spécial l'enseignement *religieux* des sourds-muets, il est réputé fait à la fabrique catholique ou au consistoire protestant, par application de l'article 9 de la loi du 19 décembre 1864 (2).

VIII. Les fabriques d'église sont chargées d'administrer les biens légués pour l'exercice du culte dans les églises auxquelles elles sont attachées.

Lorsqu'un legs s'adresse à une chapelle non pourvue d'un Conseil de fabrique, il est censé avoir pour objet le service du culte civilement représenté par la fabrique de l'église paroissiale ou succursale à laquelle ressortit la chapelle (3).

Toutefois, les commissions hospitalières ont qualité, aux termes d'un arrêté du 11 fructidor an XI, pour gérer les biens affectés à des services religieux qui s'exonèrent dans les oratoires dépendant des hospices, par exemple les fondations de messes à célébrer dans la chapelle d'un hôpital (4).

IX. A qui doit échoir le legs d'une maison destinée à servir de presbytère?

On pensait autrefois que les communes n'étaient tenues qu'en ordre subsidiaire à l'obligation de fournir un presbytère au desservant. On ne pouvait, dès lors, dénier aux fabriques le moyen de s'acquitter de cette charge et, notamment, la faculté d'accepter le don d'un édifice destiné au logement du curé.

Depuis l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 23 décembre 1865 (5), il est de jurisprudence que les communes sont directement et seules astreintes à l'obligation de loger les desservants.

Il suit de là que lorsqu'une libéralité a pour objet une maison curiale, la commune seule a qualité pour l'accepter, quand même la fabrique serait désignée dans l'acte de donation (6).

X. Le legs fait en faveur d'un évêché est dévolu au séminaire ou à l'église cathédrale, seuls établissements diocésains légalement capables de recevoir une dotation (7).

XI. Le legs d'un terrain destiné à servir de cimetière doit être accepté, non par la fabrique d'église, mais par la commune, attendu que les lieux d'inhumation sont des établissements publics placés par la loi sous l'autorité, police et surveillance des administrations locales (8).

XII. Le legs dont l'objet est de faire confectionner des cercueils pour les pauvres et d'acheter des linceuls pour les ensevelir doit être accepté par la commune, attendu que les administrations communales sont chargées, aux termes du décret du 23 prairial an XII, article 19, de faire transporter les morts dans les lieux de sépulture et de les faire inhumer.

Quant aux legs dont l'objet est de faire célébrer des obsèques pour les pauvres dans les églises, ils doivent être acceptés par les fabriques (9).

XIII. Lorsqu'un testateur a chargé ses héritiers de faire célébrer un obit annuel pour le repos de son âme et ordonné qu'une distribution d'argent sera faite par les soins du curé aux pauvres qui y assisteront, la disposition portant que la distribution sera faite et réglée par le curé doit être réputée non écrite, par le motif que les bureaux de bienfaisance ont compétence exclusivement pour recueillir et affecter à leur destination les sommes données ou léguées en vue de secourir les pauvres à domicile (10).

26. Dans les exemples que nous venons de citer on rencontre toujours deux éléments distincts et divisibles, une disposition principale et une disposition accessoire, un legs et une modalité. En ordre principal, le testateur lègue une somme qu'il affecte à un service d'utilité publique. En ordre secondaire et accessoire, il désigne l'organe qui doit gérer la libéralité. Si cette désignation

(1) Arrêtés royaux du 26 mars 1875, *Moniteur* du 29 mars, et du 29 septembre 1879, *Moniteur* du 8 octobre.

(2) Arrêté royal du 13 septembre 1870, *Bulletin du min de l'int.*

(3) Arrêté royal du 24 octobre 1866, *Recueil des circ. du min. de la just.*

(4) Arrêté royal du 17 septembre 1873, *Revue comm.*, 1875, 132.

(5) *Pasic.*, 1866, I, 7.

(6) Mesdach de ter Kiele, *Pasic.*, 1878, 1, 132.

(7) Arrêté royal du 22 mars 1870, *Recueil des circ. du min. de la just.*

(8) Arrêté royal du 14 février 1865, *Bulletin du min. de l'int.*

(9) Arrêté royal du 13 septembre 1870, *Recueil des circ. du min. de la just.*

(10) Arrêté royal du 4 juillet 1890, *Revue de l'admin.*, XXXVII, 447.

est erronée, il appartient au Gouvernement de la rectifier, et en cela il ne fait que se conformer à la volonté présumée du testateur.

Mais la désignation de l'organe qui doit gérer les biens légués peut n'être pas une simple modalité. Si le testateur a manifesté l'intention expresse de gratifier, non le service public organisé par la loi, mais uniquement l'être moral qu'il a voulu fonder, le legs et la fondation ne font qu'un, et l'incapacité du légataire entraîne la caducité du legs. C'est ce qui a été jugé dans l'espèce que voici :

Le chanoine De Rare avait légué une somme de 25,000 francs pour servir à l'érection d'une fondation perpétuelle pour les pauvres femmes aveugles de Louvain et avait chargé les curés de Louvain d'administrer cette fondation.

Il manifestait ainsi la volonté expresse de fonder un établissement distinct des hospices civils, de façon que l'érection de la fondation n'était pas une condition accessoire, un mode d'exécution de la disposition testamentaire, mais qu'elle en formait au contraire un élément essentiel, et que le legs et la fondation ne faisaient qu'un dans sa pensée.

Le Gouvernement n'ayant pas autorisé cette fondation, le legs qui s'adressait à un incapable est demeuré caduc, et la commission administrative des hospices de Louvain en a vainement réclamé la délivrance en justice, bien que le Gouvernement l'eût autorisée à accepter ce legs (cass., 8 novembre 1860, *Pasic.*, 1861, I, 159).

Les mêmes principes ont été appliqués par l'arrêté royal du 8 juillet 1877.

Cet arrêté décide qu'un bureau de bienfaisance ne peut pas être autorisé à accepter une libéralité destinée au soulagement d'artistes musiciens nécessiteux, si le testateur a exprimé la volonté de constituer, en dehors de l'administration de la bienfaisance publique et à l'exclusion de celle-ci, une fondation dont il confie la gestion à un comité spécial et dont il affecte les revenus à une catégorie de personnes auxquelles la loi ne reconnaît aucune représentation distincte (1).

(1) *Revue comm.*, XII, 316.

(2) Liège, 28 juillet 1887, *Pasic.*, 1888, II, 33. Voy. les observations qui accompagnent le texte de cet arrêt dans la *Revue de l'admin.*, XXXVI, 258.

Il a été jugé, dans le même ordre d'idées, que lorsqu'une donation est faite en faveur d'un établissement dont le donateur a réglé l'organisation sans le concours du pouvoir législatif, en vue de gratifier, non l'enseignement public, mais l'enseignement privé, cette donation s'adresse à un non-être juridique, radicalement incapable d'acquérir. Elle est nulle et inopérante, à défaut de donataire, quand même les administrateurs désignés par le donateur auraient obtenu du Gouvernement l'autorisation de l'accepter (2).

27. Lorsque l'affectation d'un legs est étrangère à tous les services publics légalement organisés, il est nul et sans valeur.

Quand, par exemple, le testateur lègue une somme à sa ville natale, à charge d'en distribuer le revenu aux prisonniers qui sont incarcérés dans la maison cellulaire et qui par leur conduite auraient mérité une récompense, ce legs est frappé de caducité. L'objet d'un pareil legs ne rentre dans les attributions d'aucun des établissements publics reconnus par la loi (3).

Il en est de même d'un legs dont les revenus doivent être affectés, suivant la volonté du testateur, à rechercher les erreurs judiciaires et à poursuivre la réhabilitation de ceux qui en ont été les victimes et à pourvoir à leur subsistance. Une pareille fondation est nulle, parce qu'elle a pour objet une œuvre qui n'est érigée en service d'utilité publique par aucune loi (4).

Est également nul, à défaut d'un institué capable de le recueillir, le legs d'une rente à partager entre des instituteurs primaires retraités, pour leur assurer un supplément à la pension légale (Bruxelles, 16 avril 1883, *Pasic.*, 1883, II, 235).

28. Dans les dispositions de dernière volonté, toute condition physiquement ou légalement impossible était, en droit romain, réputée non écrite, et la disposition principale sortait son effet comme si elle eût été pure et simple.

Gaïus déclare, en enseignant cette doctrine, qu'il est presque impossible de l'ex-

(3) Arrêté royal du 14 janvier 1870, *Moniteur* du 20 janvier.

(4) Arrêté royal du 26 septembre 1887, *Revue de l'admin.*, XXXIV, 435.

pliquer rationnellement (*Comm.*, III, 98).

Elle se justifiait probablement, dans la pensée des jurisconsultes romains qui l'ont professée (les Sabiniens), par le désir de rendre hommage à la volonté présumée des testateurs. On admettait que si le testateur avait connu le vice de la clause qu'il ajoutait à l'expression de sa volonté, il l'eût retranchée, et, sur le fondement de cette présomption, on annulait la clause irritante pour donner effet à la disposition principale.

Avec le temps cette règle est devenue une loi absolue et d'ordre public, qui a pour objet de limiter les pouvoirs du testateur et non d'interpréter sa pensée.

Tel était le sentiment de Furgole : « Les « lois », dit-il, « n'ayant pas expliqué la rai- « son pour laquelle les conditions impossi- « bles sont rejetées, il est assez inutile d'exa- « miner si la disposition est conservée en « rejetant la condition, ou par la volonté « présumée du testateur, ou contre sa vo- « lonté; cette discussion ne peut tendre « qu'à faire naître des doutes et à rendre les « décisions arbitraires; il suffit que la con- « dition apposée à une disposition soit du « nombre de celles que la loi rejette, afin « que, sans autre examen, on doive faire va- « loir la disposition (1). »

Le caractère absolu de la prohibition qui nous occupe se manifeste clairement dans la loi du 17 nivôse an II, qui a été publiée en Belgique, et dont l'article 12 est ainsi conçu : « Est réputée non écrite, toute clause impé- « rative ou prohibitive insérée dans les « actes... lorsqu'elle est contraire aux lois « et aux mœurs, lorsqu'elle porte atteinte à « la liberté religieuse du donataire, de l'hé- « ritier ou du légataire; lorsqu'elle gêne la « liberté qu'il a, soit de se marier ou de se « remarier même avec des personnes dési- « gnées, soit d'embrasser tel état, emploi ou « profession, ou lorsqu'elle tend à le détour- « ner de remplir les devoirs imposés et « d'exercer les fonctions déférées par les « lois aux citoyens. »

C'est là une disposition d'ordre public qui a pour but de contraindre les donateurs et les testateurs à mettre l'expression de leur volonté en harmonie avec les lois politiques nées de la Révolution française.

L'article 900 du Code civil reproduit ce principe absolu, et son impérative concision exclut les tempéraments et les distinctions qui auraient pour effet d'en faire céder l'application devant des convenances privées.

Lors donc que le testateur, après avoir subordonné un legs à une condition illicite, manifeste expressément l'intention de révoquer le legs dans le cas où la condition ne serait pas exécutée, il entreprend ouvertement sur la puissance publique, et la clause révocatoire est nulle aussi bien que la condition illicite dont elle est le complément.

La Cour de cassation l'a ainsi jugé dans l'espèce que voici. La dame Lauwens avait légué aux hospices de Duffel une somme de 25,000 francs pour l'entretien de trois malades, en stipulant que ces malades seraient soignés par des religieux du culte catholique romain et en ajoutant : « C'est là une condition essentielle du legs, sans l'assurance de l'exécution de laquelle je ne le ferais point. »

Cette clause était illégale, attendu que les employés des hospices sont à la nomination exclusive des commissions hospitalières (2); mais la testatrice avait défendu qu'on la séparât de l'institution principale et ordonné que si elle n'était pas remplie le legs passerait à ses héritiers.

La nullité de la condition imposée par la dame Lauwens ayant été reconnue et proclamée par le Gouvernement, il s'agissait de savoir si les hospices de Duffel pouvaient réclamer la délivrance du legs nonobstant la volonté formellement exprimée par la défunte.

La Cour d'appel de Bruxelles se prononça pour la négative, en se fondant sur ce qu'on doit, dans un testament, considérer principalement la volonté du disposant de faire une libéralité et que, si cette cause vient à manquer, il n'y a pas de disposition.

Mais cette décision fut cassée par le motif que la fiction de l'article 900 du code civil établit une règle générale et absolue qui n'autorise aucun tempérament, quelles que soient les raisons qui ont déterminé le législateur à l'adopter; que la règle s'applique indistinctement à tous les cas où une condition illicite est apposée au legs; qu'ainsi la condition illicite demeure sans effet, et que la clause qui subordonne le maintien du legs

(1) Furgole, *des Testaments*, chap. VII, section II, no 26.

(2) Voy. l'article Hôpitaux, no 16,

à l'accomplissement d'une telle condition est inopérante (cass., 26 février 1874, *Pasic.*, 1874, I, 82).

La Cour de cassation de France s'est prononcée dans le même sens. Elle a décidé que l'article 900 du Code civil ne comporte aucune exception, quelle que soit la manière dont la condition est formulée : il doit recevoir son application quand même l'auteur de la libéralité aurait déclaré en termes exprès qu'il entend en subordonner l'efficacité à l'accomplissement de la condition qu'il y a mise (1).

29. L'article 900 du code civil est général et concerne, d'après sa teneur même, les donations entre-vifs aussi bien que les dispositions testamentaires.

Le Gouvernement pourrait donc, lorsqu'il se rencontre dans un acte de donation une clause illégale, autoriser le donataire à accepter la libéralité, sans tenir compte de cette clause. Mais il n'use jamais de ce droit rigoureux. Lorsqu'une donation est grevée d'une condition contraire aux lois, le ministre en avertit le donateur, avant de soumettre l'arrêté d'approbation à la signature du Roi, et si le donateur ne consent pas à modifier la clause irrégulière, il n'est pas donné suite à la libéralité.

En fait, jamais aucune donation n'a été autorisée sans qu'à l'avance le donateur ait été averti qu'il avait imposé des conditions contraires aux lois et que l'administration ne croyait pas pouvoir les accepter (2).

CHAPITRE V.

QUELS ÉTABLISSEMENTS ONT LA CAPACITÉ DE POSSÉDER ET D'ACQUÉRIR.

30. L'aptitude à acquérir et à posséder des biens appartient incontestablement à l'État, organisme qui représente les intérêts de la nation entière. Elle appartient aussi aux provinces et aux communes, qui sont des associations de citoyens unis par des relations régionales ou locales et qui ont des intérêts propres représentés par des mandataires électifs. Le bénéfice de la personnification civile leur est expressément reconnu par l'article 124 de la loi provinciale et par l'article 148 de la loi communale.

Les États étrangers jouissent en Belgique des avantages de la personnalité civile.

Il en est de même des provinces et des communes, qui sont les unités constitutives des États étrangers, et des établissements publics qui en dépendent, tels que fabriques d'église, hospices et bureaux de bienfaisance (cass., 8 février 1849, *Pasic.*, 1849, I, 221).

Cette règle, qui est fondée sur le droit des gens, s'applique, notamment, aux Comitats hongrois, divisions territoriales dont la capacité est la même, d'après la loi hongroise, que celle des municipes (Bruxelles, 23 janvier 1882, *Pasic.*, 1882, II, 160).

31. La reconnaissance réciproque des États entraîne nécessairement la reconnaissance des personnes civiles qui les constituent et, par conséquent, celle des établissements d'utilité publique qui existent sur leur territoire.

Mais la capacité des personnes fictives étrangères est limitée en Belgique par les lois d'ordre public qui déterminent la capacité des établissements publics nationaux. Elles ne peuvent donc acquérir des biens en Belgique, par legs ou par donation, que moyennant l'autorisation du Gouvernement belge, conformément au principe énoncé à l'article 910 du code civil (3).

32. Les provinces et les communes, qui sont les éléments constitutifs de l'État, sont des personnes civiles par excellence.

A côté de ces organismes primitifs et nécessaires il existe un grand nombre d'établissements publics que des lois générales ou spéciales ont dotés de la faculté de posséder et d'acquérir.

En voici l'énumération :

I. Les hospices civils, lesquels ont été conservés définitivement dans la jouissance de leurs biens par la loi du 16 vendémiaire an v.

33. II. Les bureaux de bienfaisance. Ces établissements sont autorisés par la loi du 7 frimaire an v à recevoir les dons qui leur sont offerts.

34. III. Les monts-de-piété. La loi du 30 avril 1848, art. 10, les autorise à recevoir des dons et des legs.

---

(1) Voy. D. P., 1884, 1, 158.

(2) C'est ce que M. Tesch, ministre de la justice, a déclaré dans la séance de la Chambre des représentants du 15 mai 1863.

(3) Trib. d'Ypres, 9 août 1861, *Belgique jud.*, XX, 162.

55. IV. Les congrégations hospitalières de femmes. Le décret du 18 février 1809, section III, règle la manière dont sont administrés leurs biens et revenus.

56. V. Les établissements d'instruction publique fondés par l'État, les provinces ou les communes.

La loi du 19 décembre 1864 a spécifié les autorités qui servent d'organes à ces établissements et qui ont qualité pour accepter des libéralités en leur nom.

Les libéralités au profit de l'enseignement public dans des établissements dépendant de l'État, tels que les universités, les académies royales, le Conservatoire royal de musique, l'école militaire, l'école vétérinaire, sont réputées faites à l'État (loi du 19 décembre 1864, art. 8).

La personnalité juridique de ces institutions est donc absorbée par celle de l'État. Elle existe néanmoins, puisqu'ils sont capables d'acquérir par son intermédiaire.

Cette observation s'applique notamment à l'Académie royale des lettres, des sciences et des beaux-arts.

Il est à remarquer que l'une des trois classes de l'Académie, la classe des beaux-arts, patronne une association dite Caisse centrale des artistes belges, dont l'institution a pour objet d'assurer des secours aux artistes infirmes et à leurs familles.

Cette association, dont le caractère est purement privé et qui n'a pas d'organe légal, ne saurait prétendre au bénéfice de la personnalité civile. L'arrêté royal du 10 janvier 1849, portant approbation de ses statuts, range, il est vrai, parmi les revenus de la Caisse, les dons et legs des particuliers. Mais cette disposition, qui ne trouve sa justification dans aucun texte de loi, est dénuée de valeur juridique (1).

57. VI. Les écoles gardiennes et les salles d'asile ont la capacité d'acquérir lorsqu'elles sont dirigées par l'autorité publique. La loi du 20 septembre 1884, article 2, a, en effet, chargé les Conseils communaux de régler tout ce qui concerne l'établissement et l'organisation des écoles gardiennes. Elle a ainsi constitué ces établissements de charité et d'éducation en service public et leur a implicitement reconnu la capacité de recevoir des dons et des legs.

Quant aux écoles gardiennes privées, elles n'ont ni existence civile ni représentants légaux; elles ne peuvent donc ni posséder ni acquérir.

Les crèches rentrent dans la catégorie des écoles gardiennes. Elles peuvent accepter des dons et des legs par l'entremise des communes qui les ont fondées (2).

Les crèches fondées par des particuliers sont et demeurent des institutions privées, lors même qu'elles seraient subsidiées par la caisse communale. Elles ne peuvent recevoir ni dons ni legs (arr. roy. du 23 juin 1879, *Revue de l'admin.*, 1880, p. 351).

58. VII. Les fondations au profit des boursiers sont assimilées aux établissements publics proprement dits. Leurs biens sont régis conformément aux dispositions de la loi du 19 décembre 1864, article 25.

59. VIII. Les fabriques d'église ont été dotées de la personnification civile par la loi du 18 germinal an x et par le décret du 30 décembre 1809.

La loi de germinal leur a conféré la capacité nécessaire à l'effet de veiller à l'entretien et à la conservation des temples, ainsi qu'à l'administration des aumônes (loi du 18 germinal an x, art. 76).

Cette capacité s'est élargie en 1804, grâce au Code civil, qui a reconnu à tous les établissements publics l'aptitude à posséder et acquérir toute espèce de biens.

Enfin, le décret du 30 décembre 1809 a institué et organisé le corps administratif chargé de représenter les fabriques et d'agir en leur nom.

La loi du 18 germinal an x a reconnu la capacité civile des églises protestantes, en stipulant que les dispositions portées par les articles organiques du culte catholique sur la liberté des fondations et sur la nature des biens qui peuvent en être l'objet, sont communes aux églises protestantes.

Elle est muette en ce qui concerne les synagogues israélites.

Le décret des 27 septembre-13 novembre 1791 avait conféré aux juifs la qualité de

(1) Avis du Comité de législation, du 1er juin 1883.

(2) Circulaire du min. de l'int., *Revue de l'admin.*, XXXIII, 381. Voy. l'article INSTRUCTION PUBLIQUE, no 21.

citoyens français. A partir de cette époque, les israélites ont pu jouir en France de la liberté civile et politique et du droit d'exercer librement leur culte.

Les décrets du 17 mars 1808 ont ensuite réglé l'exercice de ce culte et sa police intérieure. Il n'y est point question du payement des rabbins par l'État, ni des temples juifs, ni d'une dotation, ni de la liberté de recevoir des fondations. Les juifs n'osaient encore à cette époque ni espérer, ni demander que l'on fît pour eux ce qui avait été fait pour le culte catholique et pour le culte protestant par les lois organiques du 18 germinal an x.

C'est seulement à dater du 4 mars 1870 que la religion juive a obtenu légalement les avantages de la personnification civile. Voyez l'article ÉGLISES PROTESTANTES ET ISRAÉLITES.

40. IX. Il semble résulter des dispositions contenues dans le titre III du décret du 6 novembre 1813 que les chapitres cathédraux ont la capacité d'acquérir et de posséder des biens.

41. X. Les grands séminaires ont été dotés de la personnification civile par le décret du 6 novembre 1813, article 62. Mais les petits séminaires sont des établissements privés qui ne peuvent légalement ni acquérir ni posséder (1).

42. XI. Les caisses de pensions instituées au profit des veuves et des orphelins des fonctionnaires publics sont alimentées au moyen de retenues faites sur les traitements et suppléments de traitement et ne peuvent, en aucun cas, être subsidiées par le Trésor public. Leur avoir est placé en rentes sur l'État ou en obligations du Trésor (loi du 21 juillet 1844, art. 29, 30 et 32).

La dotation de ces caisses ne se confond pas avec le Trésor public. Elles ont, chacune, une personnalité distincte, bien que leur administration soit confiée aux chefs des départements ministériels auxquels elles ressortissent (Liège, 18 janvier 1882, *Pasic.*, 1882, II, 140).

La loi du 16 mai 1876, article 2, a constitué au profit de la Caisse des veuves et orphelins des professeurs et instituteurs communaux une dotation spéciale et lui a ainsi octroyé la personnification civile.

43. XII. La loi du 21 juillet 1890 a institué une Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail. Les ressources de cette Caisse, qui jouit de la personnification civile, servent à encourager l'assurance contre les accidents du travail et à fournir des secours aux victimes de semblables accidents ou à leurs familles.

44. XIII. Il existe des sociétés mutualistes dont l'objet est d'assurer des secours temporaires, soit à leurs membres, en cas de maladies, de blessures ou d'infirmités, soit aux veuves et aux enfants des associés décédés.

Lorsque ces sociétés ont été reconnues par le Gouvernement, elles obtiennent le bénéfice de la personnalité civile dans la mesure fixée par la loi du 23 juin 1894. Voy. l'article SOCIÉTÉS MUTUALISTES.

45. XIV. Le banc d'épreuve des armes à feu établi à Liège a été doté de la capacité d'ester en justice et de posséder des immeubles par la loi du 24 mai 1888, articles 4 et 5.

46. XV. L'association fondée en Belgique sous la dénomination de Croix-Rouge de Belgique, dont l'objet est de porter secours aux militaires blessés ou malades en temps de guerre, jouit de la personnalité civile dans les limites et sous les conditions déterminées par la loi du 30 mars 1891.

47. XVI. La Caisse générale d'épargne et de retraite instituée par la loi du 16 mars 1865 a la capacité de recevoir des dons et des legs. Voy. l'article CAISSE D'ÉPARGNE, n° 8.

48. XVII. La Caisse des dépôts et consignations, qui a été réorganisée par la loi du 15 novembre, possède une dotation propre, qui ne se confond pas avec le Trésor public. Voy. l'article CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, n° 6.

49. Il existe un certain nombre d'institutions qui ont un caractère public, mais qui n'ont ni patrimoine propre, ni administration spéciale.

On peut citer notamment les dépôts de

(1) Loi du 19 décembre 1864, art. 9; cass., 4 décembre 1865, *Pasic.*, 1866, I, 66.

mendicité, les prisons, les musées royaux, les bibliothèques communales et tous les établissements auxquels la loi communale, article 90, n° 3, donne la qualification d'établissements communaux et dont elle abandonne l'administration aux Collèges échevinaux.

Ces établissements impersonnels sont représentés dans leurs relations juridiques par l'État, la province ou la commune, suivant qu'ils ont été fondés et qu'ils sont alimentés par l'institution générale, provinciale ou communale.

Il a été jugé notamment que la colonie d'aliénés qui existe à Gheel, et qui a été organisée par le Gouvernement en vertu de la loi du 18 juin 1850, ne jouit pas d'une véritable personnalité juridique, et que l'exécution des contrats intervenus entre le Comité permanent qui la dirige et les tiers ne peut être poursuivie que contre l'État, et non contre les membres de ce comité, soit collectivement, soit individuellement(1).

Il a été également jugé que quand une Députation permanente institue une commission spéciale pour régir et administrer un chemin vicinal de grande communication, cette commission n'a pas une existence juridique distincte de celle des communes intéressées à l'entretien de ce chemin et qu'elle n'est pas capable d'ester en justice et de se soumettre aux conséquences d'un contrat judiciaire (cass., 11 juin 1874, *Pasic.*, 1874, I, 223).

Les donations et les legs qui seraient offerts à ces établissements impersonnels ne sont pas nuls. Ils peuvent être acceptés par l'institution dont ils dépendent, c'est-à-dire par l'État, la province ou la commune.

Quand, par exemple, un legs a été fait en faveur d'un établissement communal, c'est le Conseil communal qui doit délibérer sur son acceptation (loi comm., art. 76, n° 3).

50. Les associations, les communautés auxquelles la loi ne reconnaît pas le caractère d'institutions d'utilité publique sont incapables de posséder un patrimoine et d'ester en justice.

Telles sont les congrégations religieuses autres que les congrégations hospitalières de femmes.

(1) Trib. de Turnhout, 23 juin 1881, *Pasic.*, 1881, III, 369, et Cour de Bruxelles, 27 juillet 1882, *Pasic.*, 1883, II, 51.

Est donc nul un legs fait en faveur d'un établissement public sous la condition que le revenu de ce legs sera remis annuellement à des religieuses (2).

Est également nul un legs fait aux Petites-Sœurs de la Chartreuse, pour être remis aux pauvres, attendu que les bénéficiaires de cette libéralité sont uniquement les pauvres recueillis et choisis par les Petites-Sœurs elles-mêmes, et que ces pauvres ainsi déterminés n'ont pas de représentant légal (3).

Il en est de même d'un legs fait en faveur des Petites-Sœurs des pauvres (4).

Les confréries religieuses, n'étant pas reconnues par la loi, ne peuvent accepter les libéralités qui leur sont offertes (5).

Cependant, dit l'abbé Affre, si un don offert à une confrérie était destiné aux réparations ou à l'embellissement d'une chapelle de l'église paroissiale, il pourrait, moyennant l'approbation du Gouvernement, être accepté par la fabrique.

Les communautés et les associations qui ont été fondées, non par l'État, la province ou la commune, mais par des particuliers, n'ont pas un caractère public. Ces institutions privées sont dépourvues de la personnalité civile et sont, par conséquent, incapables de recevoir des dons ou des legs, soit directement, soit par personne interposée. Telle est l'association des ingénieurs sortis de l'École des mines de Liège (arr. roy. du 14 novembre 1893, *Revue de l'admin.*, XLI, 80).

Le *Schillerverein*, société privée qui a été fondée pour secourir les Allemands indigents, est incapable également de recueillir des libéralités (6).

La Société archéologique de Namur n'a pas non plus la personnification civile. Elle est incapable de recevoir des dons ou des legs (7).

Un legs qui s'adresse, en apparence, à un incapable peut être validé lorsqu'il a réelle-

(2) Arrêté royal du 15 mars 1870, *Recueil des circ. du min. de la just.*

(3) Arrêté royal du 2 juillet 1876, *Moniteur* du 8 juillet.

(4) Bruxelles, 19 avril 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 274; arrêté royal du 1er mai 1889, *Revue de l'admin.*, XXXVI, 285.

(5) Arrêté royal du 10 février 1879, *Revue de l'admin.*, XXVI, 115.

(6) Arrêté royal du 6 avril 1893, *Revue de l'admin.*, XL, 256.

(7) Arrêté royal du 2 juillet 1887, *Revue de l'admin.*, XXXIV, 448.

ment pour objet un service public organisé par la loi.

Quand, par exemple, un testateur affecte une somme à la création d'un lit dans un hospice privé, sa libéralité s'adresse en réalité, non pas à l'intermédiaire qu'il a désigné par erreur et qui est incapable de rien recueillir, mais aux pauvres de la localité où l'hospice est situé. Cette libéralité peut donc être acceptée par la Commission administrative des hospices civils (1).

Le Gouvernement a également décidé qu'un legs fait au profit de la société établie à Bruxelles pour secourir les pauvres honteux, bien que nul en tant qu'il a pour objet d'avantager une association dépourvue d'existence légale, peut être accepté au profit des pauvres honteux par le Conseil d'administration des hospices et secours de la ville de Bruxelles (2).

Citons encore l'arrêté royal du 8 mai 1883, qui a autorisé la ville d'Anvers à accepter un legs de 1,000 francs fait en faveur de l'hôpital-hospice d'enfants Louise-Marie. Ce legs s'adressait moins à l'établissement privé désigné par le testateur qu'aux enfants pauvres qui en étaient les véritables bénéficiaires, et qui étaient légalement représentés par la Commission administrative des hospices civils (3).

81. Nous venons d'établir que les associations, les établissements fondés par des personnes privées sont dénués de la personnalité juridique.

Ce principe admet une exception qui a pour objet de favoriser les entreprises commerciales. Le Code de commerce de 1807, article 37, autorisait le Gouvernement à conférer l'anonymat à des sociétés commerciales, et la loi du 18 mai 1873, article 2, qui reconnaît cinq espèces de sociétés commerciales, dispose que chacune d'elles constitue une individualité juridique distincte de celle des associés.

Les sociétés commerciales sont celles qui exercent habituellement, dans un but de spéculation et de luxe, les actes qualifiés commerciaux par la loi du 15 décembre 1872, article 2.

(1) Arrêtés royaux du 17 janvier 1879, *Moniteur* du 31 janvier, et du 3 mai 1881, *Moniteur* du 10 mai.

(2) Arrêté royal du 25 octobre 1877, *Revue comm.*, XIV, 97.

(3) *Revue de l'admin.*, XXXI, 394.

Les associations dont le but est, non pas d'enrichir leurs actionnaires, mais de réaliser une œuvre humanitaire, sociale, philanthropique ou religieuse, n'ont pas un caractère commercial et ne peuvent prétendre à la personnalité juridique.

Telles sont :

Les communautés conventuelles, à l'exception des Congrégations hospitalières de femmes dont les statuts ont été approuvés par le Gouvernement en conformité du décret du 18 février 1809 ;

Les clubs politiques et les associations électorales;

Les sociétés d'agrément, qui ont pour objet de procurer à leurs membres des divertissements, en organisant des fêtes, des bals, des représentations théâtrales, etc. On ne saurait leur reconnaître un caractère commercial lors même qu'elles réaliseraient certains bénéfices accidentels. Ce qu'il faut considérer, c'est le but essentiel ou principal de leur institution.

Nous citerons comme exemple la Société de rhétorique de Hasselt, qui, aux termes de ses statuts, a été fondée dans le but d'encourager l'art lyrique et l'art dramatique et de procurer aux habitants de Hasselt tous les amusements tolérés par les lois et la morale, tels que représentations théâtrales, bals et séances de musique.

Les fondateurs de ce cercle d'agrément, dont le capital social s'élève à 35,000 francs divisé en 350 actions de 100 francs chacune, ont stipulé que chaque action jouit d'un intérêt de 5 p. c. par an, et que les gains et profits que la société retirerait des divertissements offerts au public, devront, après payement des intérêts des actions, être appliqués exclusivement à *l'embellissement et à l'usage de la société*, sans qu'aucun de ses membres ou actionnaires puisse jamais en réclamer la moindre partie.

Ces stipulations démontrent que les fondateurs n'ont pas été guidés par un esprit de luxe et de spéculation. Le but de leur entreprise n'est pas commercial, bien qu'ils prélèvent sur les bénéfices un tantième égal au loyer normal des capitaux qu'ils y ont engagés.

On ne saurait donc considérer comme légal l'arrêté royal du 29 juin 1836 qui a approuvé, en visant expressément l'article 37 du Code de commerce de 1807, les statuts de la Société de rhétorique de Hasselt, et qui a,

par conséquent, entendu lui conférer l'anonymat et le bénéfice de la personnalité juridique.

Bien que les sociétés d'agrément soient dénuées de la personnalité juridique, il s'établit entre leurs membres une communauté de fait (*communio incidens*) qui engendre certains rapports juridiques.

Les membres de l'association, en élaborant les statuts, font un véritable contrat, dont ils règlent librement les clauses et conditions. Le mandat d'administrer donné par les statuts à un collège de commissaires est valable et confère à ce collège le pouvoir de gérer et d'ester en justice au nom de tous les membres qui composent la société.

Pour qu'une action intentée par les administrateurs soit recevable, il faut qu'au préalable ils aient reconnu, à la majorité des voix, qu'il y a nécessité de soumettre le différend à la justice (trib. de comm. de Liège, 15 novembre 1894, *Pasic.*, 1895, III, 19).

Les objets qui ont été acquis des deniers communs sont des propriétés communes. Les associés peuvent-ils demander la licitation de ces objets en vertu de l'article 815 du Code civil? Ce droit existe, mais l'exercice en est vinculé par l'engagement tacite résultant de ce que l'acquisition a été faite pour l'utilité commune. C'est seulement quand cette utilité a pris fin que les copropriétaires peuvent faire valoir leur droit privatif (trib. de Louvain, 20 février 1891, *Pasic.*, 1891, III, 303).

52. Les établissements publics se divisent en trois catégories, dont l'une a pour objet le soulagement des pauvres, une autre l'instruction publique, et la troisième le temporel des cultes. Voy. les articles Hôpitaux; — Bureaux de bienfaisance; — Instruction publique; — Fabriques d'église.

FIN DU TOME PREMIER.

